

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA CON ÉNFASIS
EN ALTA GERENCIA PÚBLICA

FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE RENDICIÓN
DE CUENTAS PARA LA GERENCIA
PÚBLICA PANAMEÑA

AIDA E. SPENCER B.

TESIS PRESENTADA COMO
UNO DE LOS REQUISITOS PARA
OPTAR AL GRADO DE
MAESTRÍA EN GERENCIA
PÚBLICA

Panamá, República de Panamá

2013

57

18 MAR 2014

Obs.

PENSAMIENTO

*Cuando pensamos que estamos terminando,
la vida nos brinda la oportunidad
para empezar.*

Aida E. Spencer B.

DEDICATORIA

Para mis estudiantes de la Facultad de Administración Pública con los que comparto mis humildes conocimientos y experiencias.

A los que creen en la Administración Pública como una ciencia social al servicio del Estado.

AGRADECIMIENTO

Al Niño Jesús de Praga y a la Medalla Milagrosa por darme la fortaleza física y espiritual.

A mi familia por su comprensión y ánimo para poder compartir el logro de esta meta profesional.

Un especial reconocimiento a mi Tutora, Doctora Ilsa Pino de Ochoa, quien con sus atinadas recomendaciones y saberes supo guiar esta tesis.

A todas las personas que contribuyeron para que este proyecto llegara a ser una realidad.

Mi eterno agradecimiento.

RESUMEN

La Rendición de Cuentas, tema central de la presente investigación se ubica en tiempo y espacio como una actividad que tiene como antecedente la democracia directa en Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder como: ostracismo, euthinay, eisangelia, aphofasis y graphe paranomon (J. Elster, 1999).

También, se adjudica el término con la democracia participativa cuando el sistema de pesos y contrapesos se plasma en la Constitución Estadounidense de 1789.

Hoy en día, se interpreta como una función que todo gobierno debe realizar conjuntamente con la ciudadanía de manera responsable y transparente que va más allá de informar lo realizado.

Se trata de un mecanismo administrativo en el que se narra, explica y justifica lo actuado o no de la gestión pública. Además, se considera como un instrumento de control que le da seguimiento y evalúa las actuaciones del servidor público.

Muchas han sido las manifestaciones que han tenido países de América Latina, Europa y Panamá sobre la percepción y expresión de la rendición de cuentas. Sin embargo, no existen mecanismos de rendición de cuentas que mediante un sistema formal y legalmente estructurado someta al escrutinio de la ciudadanía los resultados de la gestión pública y sancione el incumplimiento de ésta.

Se plantea en el documento la necesidad comprobada que tiene la sociedad civil en general, de conocer y evaluar la gestión de la gerencia pública panameña a satisfacción propia de justificar el uso adecuado de sus contribuciones fiscales.

Otro aspecto que resalta la investigación es la forma de consulta que hoy en día las organizaciones internacionales que velan por combatir la corrupción, como Transparencia Internacional, hacen de la participación ciudadana un ícono de la democracia participativa que deben aplicar los gobiernos democráticos.

Para atender este clamor social se persigue con el estudio, la Propuesta de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña

en el que participan actores tanto del sector público y privado que dentro de sus competencias y en forma consultiva, tomen decisiones conjuntas en beneficio de la comunidad y por la buena imagen de la Administración Pública.

De implementarse el sistema, se pretende que los gobiernos de turno mejoren su imagen, aplicando buenas prácticas gerenciales como es la rendición de cuentas, que luego se convertirá en un paradigma cultural de la gerencia pública.

ABSTRACT

Accounts Rendition, main topic of this investigation is placed in time and space as an activity that has as democracy precedent in Athens, where some mechanisms to control power were established, such as: ostracism, euthinay, eisangelia, aphofasis and graphe paranomon (J. Elster 1999).

The meaning is also associated with the participative democracy when the balance and balances games system is established in the American Constitution of 1789.

Today, it is understood as a function that all governments should apply jointly with the citizenship in a responsible and transparent way that goes *further than informing*.

It is about an administrative mechanism in which it is explained and justified what they do or not in the public execution. Also, it is considered as a control tool that follows up and evaluates the public workers functions.

There have been many answers from Latin American, European and Panamá countries, about the perception and the meaning of Accounts Rendition. However, there are no procedures of Accounts Rendition in which a formal system and legally structured, will submit to the vote of the citizenship the public function results and penalizes its default.

It is stated in the document the proven necessity that the social civilization in general, divulgates and evaluates the results of the Panamanian Public Management at itself satisfaction in order to justify the corresponding fiscal contributions.

Other aspect that bolded the investigation is about the consult form, that today the international organizations keep in order to fight against corruption, such as Transparency International, which makes the citizenship participation an icon of the participative democracy that all democratic governments should apply.

In order to give an answer to the social claims that the study is looking for, the Proposal of a System of Accounts Rendition for the Panamanian Public Management, in which actors from public and private areas participate, developing their own competences and consulting, they could take decisions

in common, which can benefit the communities and the good image of the Public Administration.

In case this system will be applied, the main objective is that current governments, will improve its image, by introducing good management skills, as the Accounts Rendition, which in the future will be a cultural paradigm of the public management.

LISTA DE ILUSTRACIONES

N°	Nombres de Ilustraciones	Pág. N°
1	CONTROLES APLICADOS POR ENTES PÚBLICOS.....	26
2	PILARES EN QUE DESCANSA LA RENDICIÓN DE CUENTAS...	31
3	CÍRCULO VIRTUOSO DE LA GOBERNABILIDAD.....	62
4	STAKEHOLDERS A NIVEL INTERNO Y EXTERNO EN LA ORGANIZACIÓN.....	106
5	TIPOS DE ESTUDIOS.....	112
6	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	130
7	PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	131
8	COMPONENTES DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROPUESTO.....	176
9	PROCESO DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROPUESTO.....	177
10	PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	185

LISTA DE GRÁFICAS

Nº	Nombres de Gráficas	Pág. Nº
1	RELACIÓN PORCENTUAL EN EL QUE SE CONSTITUYE EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	139
2	SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS: MECANISMOS JURÍDICOS.....	140
3	OPINIÓN DE LOS RESULTADOS SOBRE LA FORMA DE RENDIR CUENTAS, EN EL SECTOR PÚBLICO.....	141
4	CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVO.....	142
5	SECTORES QUE PARTICIPARÍAN EN UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	143
6	RESULTADOS DE LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN EN EL GOBIERO PANAMEÑO, SEGÚN SEA ESTRUCTURADO Y REGLAMENTADO.....	144

LISTA DE ANEXOS

N°	Nombres de Anexos	Pág. N°
1	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS..	227
2	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO AÑO: 2009.....	235
3	LEY N°6 DE 22 DE ENERO DE 2002 "QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA, ESTABLECE LA ACCIÓN DE HABEAS Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES".....	237
4	DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	252
5	ENCUESTA.....	254
6	INFORME SOBRE MEDICIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2012.....	257
7	CUESTIONARIO.....	262
8	CARTA DEMOCRÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS.....	264
9	LEY N°67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008 "QUE DESARROLLA LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS Y REFORMA LA LEY 32 DE 1984, ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	272

LISTA DE CONTENIDO GENERAL	Pág. N°
Pensamiento.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento.....	iv
Resumen.....	v
Abstract.....	vii
Lista de Ilustraciones	ix
Lista de Gráficas	x
Lista de Anexos.....	xi
Lista de Contenido General.....	xii
Introducción.....	1
 CAPÍTULO I: EL PROBLEMA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	 5
1.1 Aspectos Generales.....	5
1.1.1 Planteamiento del Problema.....	5
1.1.2 Importancia y Justificación.....	8
1.1.3 Objetivos de la Investigación.....	11
1.1.3.1 Objetivos Generales.....	11
1.1.3.2 Objetivos Específicos.....	11
1.1.4 Delimitación o Cobertura del Estudio.....	12
1.1.5 Limitaciones.....	14
1.1.6 Hipótesis de Trabajo.....	15
1.1.6.1 De Investigación.....	15
1.1.6.2 Nula.....	15
1.1.6.3 Variables de la Hipótesis.....	15
1.1.6.3.1 Independiente.....	15
1.1.6.3.2 Dependiente.....	15
1.1.6.4 Preguntas Centrales.....	15
1.1.6.5 Preguntas Auxiliares.....	16
1.1.7. Glosario de Términos Básicos.....	16

	Pág. N°
CAPTÍTULO II: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	17
2.1 Enfoque General de la Rendición de Cuentas.....	17
2.1.1 Origen.....	17
2.1.2 Concepto.....	19
2.1.3 Objetivos.....	21
2.1.4 Implicaciones.....	25
2.1.4.1 Controles.....	25
2.1.4.2 Fiscalización-Supervisión.....	27
2.1.4.3 Límites al Poder.....	28
2.1.4.4 Responsabilidad.....	30
2.1.5 Derechos y Deberes Intrínsecos de la Rendición de Cuentas.....	32
2.1.5.1 Derecho de Petición.....	32
2.1.5.2 Derecho a la Crítica y al Diálogo.....	34
2.1.5.3 Derecho a Recibir Información.....	35
2.1.5.4 Derecho a Recibir Explicación.....	36
2.1.6 Importancia de la Rendición de Cuentas.....	37
2.1.7 Funciones de la Rendición de Cuentas.....	40
2.1.7.1 Función Informativa.....	40
2.1.7.2 Funciones de la Responsabilidad de Cuentas.....	40
2.1.7.3 Función de Transparencia.....	41
2.1.7.4 Función Punitiva.....	42
2.1.7.4.1 Tipificación de la Conducta.....	43
2.1.7.4.2 Tipo de Penas.....	43
2.1.8 Actores que Intervienen en la Rendición de Cuentas.....	43
2.1.9 Ámbitos Incidenciales en la Rendición de Cuentas.....	47
2.1.9.1 Democracia.....	47
2.1.9.2 Políticas Públicas.....	49
2.1.9.3 Globalización.....	53

	Pág. N°
2.1.9.4 Participación Ciudadana.....	56
2.1.9.5 Gobernabilidad.....	60
2.1.9.6 Gobernanza.....	62
2.1.9.7 Transparencia.....	64
2.1.9.8 Anti-Corrupción.....	67
2.1.10 Limitaciones de la Rendición de Cuentas.....	70
2.2 La Experiencia de la Rendición de Cuentas en la Nueva Gerencia Pública.....	71
2.2.1 Reseña.....	71
2.2.2 Experiencias en Países de América Latina.....	76
2.2.3 Experiencias en Países Europeos.....	86
2.2.4 Experiencia en la República de Panamá.....	93
2.3 Teorías de la Administración en que se Fundamenta El Estudio.....	99
2.3.1 Teoría de Los Sistemas.....	99
2.3.2 Teoría Estructuralista.....	101
2.3.3 Teoría de Las Relaciones Humanas (Comunicación).....	103
2.3.4 Teoría de Administración por Objetivos y Resultados.....	104
2.3.5 Teoría de los Grupos de Interés (Stakeholders).....	105
CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	109
3.1 Naturaleza de la Investigación.....	109
3.2 Enfoque Epistemológico.....	110
3.3 Tipos de Investigación.....	112
3.4 Nivel de Profundidad.....	116
3.5 Diseño de la Muestra.....	117
3.6 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos.....	118
3.6.1 Encuesta.....	119
3.6.1.1 Estructura.....	120

		Pág. N°
3.6.1.2	Contenido.....	120
3.6.1.3	Procesamiento.....	122
3.6.2	Documentos.....	122
3.6.3	Entrevistas.....	125
3.6.4	Observación.....	127
3.7	Tratamiento de la Información.....	128
3.8	Cronograma de Actividades.....	129
3.9	Presupuesto de la Investigación.....	130
3.10	Referencias Bibliográficas Preliminares.....	131
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS INSTRUMENTALES		135
4.1	Análisis y Resultados de la Encuesta.....	135
4.2	Consultas Documentales.....	145
4.3	Interpretación de Entrevistas.....	153
4.4	Resultados de la Observación.....	160
PROPUESTA DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS		
DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO.....		168
5.1	Justificación del Sistema.....	168
5.2	Objetivos del Sistema.....	170
5.3	Análisis Cualitativo y Cuantitativo del Sistema.....	171
5.4	Esquema y Operatividad del Sistema.....	174
5.5	Marco Regulatorio del Sistema.....	180
5.5.1	Reforma Constitucional.....	180
5.6	Principios del Sistema de Rendición de Cuentas.....	185
5.6.1	Comunicación.....	185
5.6.2	Participación.....	185
5.6.3	Información.....	185
5.6.4	Eficiencia.....	185
5.6.5	Eficacia.....	186

		Pág. N°
5.6.6	Responsabilidad.....	186
5.6.7	Ética.....	186
5.6.8	Gobernabilidad.....	186
5.6.9	Transparencia.....	186
5.6.10	Legalidad.....	186
5.6.11	Punibilidad.....	186
5.7	Ámbito de Implementación del Sistema de Rendición de Cuentas.....	186
5.7.1	Alcance del Sistema.....	186
5.7.2	Actores Responsables del Sistema.....	189
5.7.3	Población Meta.....	193
5.8	Ventajas Propuestas del Sistema.....	195
5.8.1	Transparencia en la Gestión Pública.....	196
5.8.2	Participación Ciudadana.....	197
5.8.3	Conocimiento Oportuno de la Gestión de los Gerentes por la Comunidad Pública.....	201
5.8.4	Disminución del Grado de Corrupción.....	202
5.8.5	Fortalecimiento de la Administración Pública Panameña.....	203
5.8.6	Conduce a la Eficiencia y Eficacia de los Servidores Públicos.....	204
5.8.7	Proyección de Una Buena Imagen para el País.....	205
5.9	Hacia Una Cultura de Rendición de Cuentas.....	206
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		209
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....		218
GLOSARIO DE SIGLAS.....		225
ANEXOS.....		226

INTRODUCCIÓN

La escogencia del tema para desarrollar este proyecto de investigación como tesis de grado, ubica a la investigadora en una posición trascendental en su vida profesional.

Es el cumplir con un compromiso académico que debe reflejar los conocimientos adquiridos de un programa curricular debidamente estructurado; en el caso particular, la Maestría en Gerencia Pública.

Así mismo, la obligación se convierte en un reto como profesional de la ciencia de la Administración Pública y ciudadana.

En este sentido, motivó la idea de preferir un tema innovador, recurrente y a su vez, que apuntara hacia la posible solución de un problema que viene aquejando al sector público panameño y en otras latitudes del orbe, que cada día reclama más la ciudadanía, que por derecho propio exige la rendición de cuentas.

Al observarse la forma incorrecta en que los gobernantes panameños y demás niveles jerárquicos han hecho de la rendición de cuentas un ejercicio equivocado en su concepción, contenido, praxis y escenario, surge la Formulación de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Panameña como propuesta y eje temático del presente trabajo de graduación.

El proyecto tesis tiene el propósito de formular un sistema de rendición de cuentas uniforme, transparente, obligatorio y punitivo para la gerencia pública panameña con la participación ciudadana y otros actores requeridos en el sistema.

Con la Hipótesis de Trabajo formulada se hace inferencia entre las Variables Independiente y Dependiente; cuyo resultado direcciona el

desarrollo de la investigación hacia la demostración afirmativa de la suposición.

Se utilizó como metodología de investigación para validar la hipótesis y medir las variables, instrumentos de medición y recolección de datos como son: la Encuesta, Documentos consultados, Entrevistas y la Observación hacia el hecho.

Los resultados del análisis cualitativos y cuantitativos sirvieron para validar y desarrollar el tema, objeto del estudio.

En el marco del método científico, la investigación se tipifica como Exploratoria, Descriptiva y Confirmativa por las características que la revisten.

El contenido tesis está estructurado en cinco partes incluyendo la propuesta.

Se expone en el Primer Capítulo el Problema Objeto de la Investigación que abarca desde el planteamiento del problema, importancia, objetivos de la investigación, limitaciones; y concluye con la hipótesis del trabajo, seguido de algunas definiciones de términos básicos.

En el Marco Teórico Conceptual, Capítulo II, se puntualiza el enfoque general de la Rendición de Cuentas desde su origen histórico, objetivos, implicaciones, importancia, deberes, derechos y funciones. Como también, los actores que según algunos estudiosos del tema consideran que deben participar en la rendición de cuentas.

No obstante, se destacan los ámbitos incidenciales de la rendición de cuentas y la experiencia que se ha tenido de ésta en algunos Países de América Latina, Europa y la República de Panamá.

Igualmente se descollan las teorías administrativas en que se fundamenta el estudio.

La Metodología de la Investigación está abordada en el Capítulo Tercero cuyo contenido parte de su naturaleza, enfoque epistemológico, la calificación del estudio según los tipos de investigación; su nivel de profundidad y las técnicas e instrumentos de recolección de datos utilizados.

Cabe destacar, que otros aspectos significativos abordados en este capítulo son: el cronograma de las actividades a realizar por la Tesista y el presupuesto requerido en las mismas. Se finaliza dentro de los temas con una referencia bibliográfica previa.

El Marco Analítico de los Resultados Instrumentales se desarrolla en el Capítulo IV en donde el análisis e interpretación de los resultados obtenidos, según los instrumentos de recolección de datos aplicados, permitieron que se llegara a conclusiones que sustentaron la validación de la necesidad de la creación de la propuesta.

Como último apartado de la investigación, se presenta la Propuesta, Diseño y Funcionamiento del Sistema de Rendición de Cuentas; argumento central y objeto del estudio.

Se resalta aspectos vinculantes al tema como: justificación del sistema, objetivos, análisis cualitativos y cuantitativos, esquema y operatividad; como también, el marco regulatorio constitucional que rige al sistema.

Dentro de los aportes que se reflejan en la parte fundamental de la tesis están los Principios del Sistema de Rendición de Cuentas, considerados básicos para que el ejercicio de la rendición de cuentas en la gerencia pública panameña se enmarque bajo preceptos normativos y legales.

Otros de los asuntos que sobresalen o destacan son: el ámbito de implementación del sistema, alcance, los actores responsables del mismo y la población meta a quien va dirigido el sistema de rendición de cuentas.

Al finalizar el desarrollo del apartado se detallan las ventajas que se perfilan como consecuencia de la Propuesta de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña. Se conjuga el eje temático visionariamente Hacia una Cultura de Rendición de Cuentas que debe aspirar todo "Buen Gobierno" con expectativas de gerenciar la cosa pública de manera eficiente, transparente y alejado de la corrupción.

Acompaña al documento, Referencias Bibliográficas que sirvieron de fuente de información; como también, Glosarios que enriquecen la interpretación de los conceptos de los temas tratados.

La Tesista invita al lector a compartir conjuntamente, la lectura de este interesante proyecto de investigación.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 ASPECTOS GENERALES

1.1.1 Planteamiento del Problema

En el transcurso del tiempo los gobiernos democráticos y representativos tienen mayor exigencia de su gestión por parte de la sociedad.

La Rendición de Cuentas en la República de Panamá históricamente se ha realizado a través de los gobiernos de manera deficiente.

A pesar que este acto de Rendición de Cuentas (RC) es considerado como un mandato constitucional mediante las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972 no ha cumplido su objetivo de dar a conocer en forma integral, desde una perspectiva democrática, representativa y participativa los resultados de la gestión gubernamental que involucran a todos los Órganos del Estado.

Esta situación, a nuestro juicio, se atribuye al poco interés que los gobiernos han despertado en la ciudadanía sobre este acto de rendición el que se reviste más de político que de un compromiso del gobernante con la ciudadanía; al igual el contenido del informe no deja de ser menos importante por manifestarse lo que se hizo; no así, lo que se dejó de hacer y el por qué.

Si se observa la realidad de los hechos, dentro de las funciones del Presidente de la República se considera, al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración (numeral 5 del Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá 1972).

No obstante, este mandato constitucional se cumple oficial, protocolar y formal una vez al año. Es un recuento o narración de lo que selectivamente el gobierno considera divulgar durante su periodo de gestión.

Bajo este escenario, la Rendición de Cuentas en nuestro país, no es más que un mecanismo informativo de un sujeto transmisor a un conglomerado de receptores parlamentarios que en su momento demuestran actitudes conformistas, pasivas, poco interés de análisis y que no llega a las instancias interesadas como debe ser, porque la información muchas veces es sesgada y/o “maquillada” y poco sustantiva por medio de un sólo canal, el cual es la Asamblea Nacional. De crearse un Sistema de Rendición de Cuentas se superaría este método poco efectivo de informar los resultados de la gestión pública.

El clamor de la ciudadanía por conocer en qué, cómo y cuánto se gasta el gobierno de los recursos provenientes de sus contribuciones tributarias aumenta cada día más; al igual que los escándalos e irregularidades en los actos públicos por falta de una transparencia real. Aunado a ello, los servicios públicos requieren ser incrementados por el aumento de la población y brindados en forma eficiente, oportuna y permanente.

Los acontecimientos funestos que a diario se presentan en las instituciones públicas por circunstancias que en la gran mayoría de los casos de conocerse se pudieran evitar, conlleva a reflexionar que el Mensaje Anual que rinde el Presidente del Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional, no es lo suficientemente efectivo para que la ciudadanía, en general, esté consciente de lo que está sucediendo en el Estado y el rumbo que como Primer Administrador del País realiza en la conducción del Estado Panameño, a través de la Administración Pública.

Cabe señalar, que existe la Secretaría de Metas Presidenciales, creada mediante Decreto Ejecutivo N°144 de 27 de septiembre de 2004 (G.O. N°25,148 de 30 de septiembre 2004) adscrita a la Presidencia de la República en su inicio, cuyo objetivo es seguir la gestión gubernamental en especial, de los proyectos de inversión, según las metas previamente fijadas e informar al Presidente de la República el estado de las obras.

En la actualidad, la Secretaría de Metas funciona en la Autoridad del Canal de Panamá y según investigaciones realizadas en instituciones públicas por la Tesista, no se está enviando información a este ente gubernamental, por lo que su funcionalidad y efectividad es de bajo perfil.

Igualmente, se puede agregar que la manera como la Rendición de Cuentas se ha llevado a cabo a través de los años, la frecuencia con que se ha realizado, no ha cumplido sus objetivos, ni llegado a los niveles populares de la ciudadanía. De allí, el descontento, la ignorancia y asombro generalizado por los problemas que se han presentado en la comunidad; como también, por las actuaciones de algunos servidores públicos responsables de dichos resultados.

De continuarse con la inadecuada práctica de cómo se lleva a cabo la Rendición de Cuentas a Nivel Gerencial, podrá conducirse hacia un divorcio entre el Estado y la Ciudadanía y debilitará cada día la gobernabilidad; como también, seguirá con los siguientes efectos negativos:

- a. Falta de coordinación entre los Entes Estatales responsables de generar y transmitir la información.
- b. Carencia de organización en la presentación de la información.
- c. Extemporaneidad de la información.
- d. Falta de credibilidad y confianza en la información.
- e. Toma de decisiones inoportunas e ineficaces.
- f. Carencia de Previsión hacia los problemas.
- g. Ingovernabilidad por la no participación ciudadana.

- h. Generación de suspicacia y morbo.
- i. Contribución a la Corrupción.
- j. Información desvirtuada.
- k. Desconocimiento de la problemática y logros alcanzados de las instituciones públicas.
- l. Falta de Seguimiento, Control y Evaluación de las metas fijadas en los planes gubernamentales.

1.1.2 Importancia y Justificación

La Tesis de Grado se ubica dentro del esquema Holístico-Inductivo, es decir, de carácter cualitativo, dirigido a la investigación aplicada al estudio descriptivo, basado en interrogantes y en el análisis desde la perspectiva del todo.

Por ello, se abordan los aspectos fundamentales o básicos para la formulación de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña.

Se plantea el marco situacional del problema considerado significativo y relevante a juicio propio para que este Proyecto Investigativo aparte de cumplir con un requisito para optar el Título de Magister en Gerencia Pública, se convierta en un Proyecto Innovador aplicado a la Gerencia Pública Panameña.

El déficit de Rendición de Cuentas en la Administración Pública y la manera como se ha llevado a cabo por los gobiernos de turno es un agravante que cada día crece más.

Esto obedece a que los gobiernos no quieren entender que la sociedad civil tiene derecho a conocer y evaluar los resultados de la gestión pública. Como también, hacer sugerencias en beneficio de la colectividad; por lo que la participación ciudadana se ha convertido en un Derecho de la

Humanidad. (Artículos N° 19 y 20, Declaración Universal de los Derechos Humanos, UNESCO, 1948: Artículos 19-21) (Anexo N° 1).

El déficit en mención conlleva a una mala imagen del Estado Panameño a lo interno y externo del país. Al mismo tiempo por no cumplir con una de las políticas públicas que la mayoría de los países de América Latina y del Caribe han formulado; la cual es la Modernización del Estado que incluye la Transparencia y la Participación Ciudadana (Tomassani y Armijo, 2002).

Estos hechos inducen y despiertan un interés particular que amerita se solucione este problema con la formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas.

Hoy en día, los Estados Modernos apuntan hacia la Nueva Gerencia Pública (Oliás de Lima, 2001) la que hace partícipe a la ciudadanía en sus políticas, planes, programas y proyectos; al mismo tiempo la mantiene al tanto de la ejecución de los mismos, cumpliéndose así con el Principio de Transparencia, requerido en la Gobernabilidad.

Con la propuesta de la Formulación de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública, la opinión pública estaría sensibilizada y anuente a los problemas que surgen en las instituciones estatales, lo que bajaría el perfil de los mismos y el alto nivel de corrupción; como también, se estaría cumpliendo con una de las metas que se fijaron en el Informe Visión Nacional 2020 como es la "Transparencia de la Administración de las Finanzas Públicas" (PNUD, 1999) y los Ejes Temáticos que se aprobaron como Acuerdos de la Concertación Nacional Para el Desarrollo en la Sub Mesa de Justicia, Ética y Seguridad Ciudadana: **Rendición de Cuentas y Transparencia** (PNUD, 2007).

Se considera necesaria y oportuna la elaboración de un Sistema de Rendición de Cuentas a nivel gerencial que sea estandarizado para el Sector Público, con fuerza constitucional, obligatorio, transparente,

participativo, eficaz y efectivo en donde sus actores se basen en Principios Éticos, que contribuyan a que la Gerencia Pública Panameña de a conocer su gestión administrativa en forma vertical; es decir, de los Órganos del Estado a la Ciudadanía y horizontal, a la Contraloría General de la República.

La formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública, como proyecto de investigación, aspira insertar al sistema los insumos de la gestión de una población institucional del Sector Público de sesenta y cuatro (64) entidades estatales que conforman la Estructura Organizativa del Estado Panameño (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009) cuya distribución porcentual corresponde a: 21.8% Ministerios; 53.2% Instituciones Descentralizadas; 10.9% Intermediarios Financieros y el 14.1% a Organismos Independientes (Anexo N° 2).

Igualmente, con la Propuesta del Sistema de Rendición de Cuentas se facilitaría el rendimiento de la gestión pública gerencial de manera organizada, transparente y sistémica bajo criterios firmes de seriedad, responsabilidad, credibilidad y transparencia del actuar de los funcionarios públicos en el manejo de la cosa pública. Además, el pueblo va a tener la oportunidad a través de la participación ciudadana de concurrir y representar a los tres millones doscientos mil habitantes (3,200,000) que tenemos en el país, según el último Censo de Población y Vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Censo, Contraloría General de la República, 2010).

Si bien es cierto que la Rendición de Cuentas existe como un mecanismo informativo que aún no llena su cometido esperado; así mismo, no existe un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública, según lo investigado, que formalice, involucre a la sociedad civil y sea oportuna la información en forma sistemática.

De ser acogida la propuesta del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública, la misma no sólo servirá para que las instituciones

públicas permitan dar a conocer a la ciudadanía su accionar; sino también su aplicación encajaría dentro de los diversos modelos gerenciales existentes en donde la información, control, evaluación y medición van a traer como resultado la eficiencia del Sector Público y la gobernabilidad dentro del ejercicio del poder presidencial.

1.1.3 Objetivos de la Investigación

El presente proyecto de investigación va dirigido a solucionar el problema que existe entre la sociedad civil y el Sector Público que es la falta de rendición de cuentas periódica, efectiva y participativa lo que se pretende resolver mediante la elaboración de un Sistema de Rendición de Cuentas formal y legalmente establecido para el sector gubernamental.

Por lo antes expuesto, se presentan los objetivos generales y específicos a continuación:

1.1.3.1 Objetivos Generales:

- a) Constituir un Sistema de Rendición de Cuentas uniforme, obligatorio y con dimensión punitiva para la Gerencia Pública.
- b) Fortalecer la institucionalidad, credibilidad, responsabilidad, eficiencia y transparencia de la gestión pública a través de un sistema innovador.
- c) Lograr que los entes gubernamentales y la sociedad civil estén permanentemente informados y actualizados de lo que se ejecuta y realizará en las entidades públicas mediante una instancia de consulta y respuesta.

1.1.3.2 Objetivos Específicos:

- a) Diseñar un Modelo de Sistema de Rendición de Cuentas, único cuya aplicación sea obligatoria en todas las instituciones del sector público panameño.

- b) Determinar las disposiciones legales necesarias que regulen el cumplimiento y operatividad del Sistema de Rendición de Cuentas propuesto.
- c) Fomentar a través del Sistema de Rendición de Cuentas una cultura de participación ciudadana democrática y activa que garantice la ejecución transparente de la gestión pública.
- d) Introducir un canal de consulta y respuesta entre los actores que integran el Sistema de Rendición de Cuentas que garantice la ejecución y transparencia de lo que se hizo y hace en el Estado.
- e) Establecer un mecanismo oficial para evaluar, controlar y tomar decisiones sobre los planes y proyectos programados por el Gobierno en atención a las demandas de la comunidad.

1.1.4 Delimitación o Cobertura del Estudio

El precitado proyecto se encuentra delimitado en un primer plano en el contexto nacional e integral del Sector Público (Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y la sociedad civil, al igual que su aplicación tiene la característica y particularidad que la administración y control del sistema propuesto estará bajo la responsabilidad del Ministerio de la Presidencia por tener dentro de sus competencias la coordinación de las actividades del Estado que se efectúan a nivel del sector público e informar a la ciudadanía sobre la gestión gubernamental (Ministerio de Economía y Finanzas, 2009).

Como segundo factor delimitador se establecen los actores que intervienen en el sistema propuesto los cuales se presentarán en el apartado relacionado con el diseño y funcionamiento de la propuesta del proyecto.

Para conocer si la Rendición de Cuentas es un tema nuevo en nuestro país, la investigación se tuvo que remontar desde el inicio de nuestra vida constitucional (1904) para conocer su existencia.

De esta acción se pudo determinar que a través de las Cartas Magnas que ha tenido la República de Panamá, refiriéndose a las de 1904, 1941, 1946 y 1972, dentro de las funciones que le competen al Presidente de la República, está la de **presentar un mensaje sobre asuntos de la administración** (el subrayado es nuestro); no así, lo que implica un Acto de Rendición de Cuentas.

El motivo antes mencionado propicia que se fije el periodo de referencia del proyecto de investigación, al mismo tiempo se sustenta la necesidad imperiosa que han tenido los gobiernos, incluyendo el actual, de dar a conocer los resultados de la gestión pública utilizando un mecanismo apropiado en donde se haga partícipe a la ciudadanía, como lo es un Sistema de Rendición de Cuentas propiamente dicho.

La falta de transparencia por no contar el Estado con un Sistema de Rendición de Cuentas, ha generado, según informan los medios de comunicación, una serie de casos bochornosos que han afectado la imagen buena e institucionalidad de las organizaciones públicas.

Podemos citar algunos casos de los periodos presidenciales más recientes como los relojes Cartier y las perlas regaladas a los Legisladores con fondos del Estado, Centro Logístico Multimodal e Industrial de Servicios (Diario La Prensa, Suplemento Martes Financiero, 28 de diciembre de 2008) los Techos de Fibras de Vidrios en las escuelas del país (Op. Cit. De 2 de julio de 2012) la Venta de los Terrenos de La Zona Libre de Colón; las Acciones del Estado en las Empresas Generadoras de Energía Eléctrica y los nombramientos de Magistrados a la Sala V de la Corte Suprema de Justicia (Op. Cit. de 19 de julio de 2012).

Cabe señalar, que con la formulación del Sistema de Rendición de Cuentas no se pretende eliminar la **Corrupción** en forma inmediata; considerada ésta como una de las consecuencias negativas que descalifican la Administración Pública, como resultado de la falta de

transparencia y malas prácticas en las actividades que se ejecutan en las instituciones estatales.

No obstante, se aspira a que vaya disminuyendo gradualmente en la medida que dentro del sistema haya más control de los actos públicos con la participación ciudadana e información de la gestión pública a la población.

El resultado del presente estudio va dirigido a la Alta Gerencia Pública como máxima representación institucional responsable y encargada de responder ante la ciudadanía sobre su gestión pública para que enmarque el acto de rendir cuentas bajo un sistema legal y funcionalmente estructurado; y cuyo incumplimiento, conlleve a la aplicación de medidas punibles.

En lo que respecta al marco jurídico del sistema, el mismo implica el cumplimiento del orden constitucional por estar establecido dentro de las atribuciones del Presidente (a) de la República en representación del Órgano Ejecutivo, presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sesiones ordinarias un mensaje sobre los asuntos de la administración (Ibid., 55) de manera que goce de fuerza constitucional y se evite eludir y cambiar el sistema cada periodo gubernamental. Es decir, mantener su sostenibilidad legal y funcional.

1.1.5 Limitaciones

Uno de los mayores obstáculos que se presenta al realizar el proyecto de investigación es el factor tiempo que se dispone; caso particular.

Se considera que el tesista al elaborar el trabajo de graduación lo más recomendable es que se desvincule de actividades personales y parcialmente de las laborales para que le dedique por lo menos el 90% de su tiempo al desarrollo del documento y así poder cumplir con el Cronograma de Actividades.

Otra barrera que se encuentra es la falta de acceso a la fuente primaria de la información y la distorsión de ésta en la mayoría de las entidades públicas del Estado en lo que se refiere a la Rendición de Cuentas. Esta situación trae como consecuencia, la obtención de la información a través de fuentes secundarias como son: periódicos, internet, noticias en la radio, televisión, artículos, entrevistas; entre otros.

Los eventos limitantes, antes señalados, han sido motivo para redoblar esfuerzos e utilizar estrategias alternas para superar estas murallas.

1.1.6 Hipótesis de Trabajo

1.1.6.1 De Investigación (Hi)

La Gerencia Pública Requiere de Un Sistema de Rendición de Cuentas (Hi).

1.1.6.2 Nula (Hn)

La Gerencia Pública No Requiere de Un Sistema de Rendición de Hn).

1.1.6.3 Variables de la Hipótesis

1.1.6.3.1 Independiente (Causa)

La Rendición de Cuentas es ineficaz en el Sector Público.

1.1.6.3.2 Dependiente (Efecto)

Requiere de la Formulación de Un Sistema Para la Gerencia Pública.

Para la formulación de la Hipótesis se formularon varias interrogantes que contribuyeron a la estructuración de la misma en forma convincente.

1.1.6.4 Preguntas Centrales:

¿Se cuenta en la actualidad con un Sistema de Rendición de Cuentas en la Gerencia Pública?

¿La Rendición de Cuentas como Sistema es Necesaria en la Gerencia Pública?

1.1.6.5 Preguntas Auxiliares

¿Qué consecuencias ocasiona la falta de una Rendición de Cuentas como un Sistema?

¿Qué dificultades pudiera ocasionar en el sector público y la ciudadanía la Formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas en la Gerencia Pública?

¿Hay satisfacción en la ciudadanía de la forma cómo se rinde cuentas en el Sector Público?

1.1.7 Glosario de Términos Básicos

Del estudio, análisis e investigación que se realice, siempre presume el uso de una terminología propia, lo cual no escapa este estudio.

Al concluir el trabajo, se ha preparado un Glosario de Términos que de una u otra manera guarda relación estrecha con el contenido.

Es importante señalar que se incluyen vocablos como: Rendición de Cuentas, Sistema, Mensaje, Mandato Constitucional, Corrupción, Esquema Holístico-Inductivo, Estudio Descriptivo, Modernización del Estado, Transparencia, Gestión Administrativa Vertical, Gestión Administrativa Horizontal e Investigación Aplicada entre otras.

El listado de términos, que forma parte de la investigación, robustece la misma; y además, brinda un perfil adecuado del uso del lenguaje utilizado y apropiado. A la vez, sirve de orientación, empleo e interpretación del manejo correcto del tema.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 ENFOQUE GENERAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1.1 Origen

La génesis de la Rendición de Cuentas se ubica desde dos puntos de vistas: del régimen político constitucional y del hecho histórico.

En primer orden, surge con la Democracia Representativa, aspecto socio político contenido en la Constitución Política vigente más antigua del mundo que consiste en la delegación de autoridad del electorado a sus representantes (Constitución de los Estados Unidos, 1787); contrario al tipo de democracia directa caracterizada en las ciudades griegas.

Como ejemplo de democracia directa en Atenas según, Jon Elster citada en la Tesis Doctoral en el apartado 5.1.8 La Rendición de Cuentas en la Historia de la Democracia (Sánchez Hernández, 2007) tenemos el **Ostracismo** que se basaba en la discusión para elegir entre dos proyectos de políticas públicas en la Asamblea, al mismo tiempo se consideraba como un mecanismo de voto de confianza.

Otra representación de este tipo de democracia era el **Euthinay**, considerado como un proceso de revisión de las cuentas de fondos públicos que eran administradas por algunos funcionarios públicos al concluir su periodo de administración.

Igualmente, se menciona bajo esta tipología de democracia directa el **Eisangelia** y el **Aphofasis**, instrumentos que se utilizaban para frenar la conducta criminal por motivos políticos considerados éstos, como la traición y el atentar contra el sistema democrático.

Para concluir, otro medio de manifestación de la democracia directa, según nos presenta Elster (Op. Cit. Sánchez Hernández, 2007) es el **Grappe Paranomon** como el castigo que recibía el ciudadano proponente de una ley, en la asamblea, cuyo espíritu violara y afectara el interés general.

La génesis de la Rendición de Cuentas como hecho histórico, igualmente tiene su connotación en la Democracia Representativa al remontarse al Reinado de Carlos X, en Suecia, Siglo XIX (1809), no como una acción de rendir cuentas propiamente: sino con la intención de que las extralimitaciones de funciones de los funcionarios reales se dieran a conocer a la luz pública a petición del pueblo, bajo la representación del **Ombudsman**, figura que surge en ese momento como “**Defensor del Pueblo**” (Op. Cit. Sánchez Hernández, 2007).

Los actos que se observan bajo estos dos enfoques, conjugan los criterios de representatividad, participación popular y transparencia que los gobiernos, de ese entonces, dieron cabida al inicio de un gobierno soberano.

La soberanía como uno de los elementos del Estado (Echeverri, 1990) radicaba en el pueblo, el que delegaba autoridad al gobierno para que éste, en su nombre, pudiera legislar leyes de interés general. En contraposición el pueblo se abrogaba el derecho de exigir cuentas a sus representantes.

Otro escritor sobre la democracia representativa, plataforma fundamental que dio origen a la Rendición de Cuentas se menciona a John Locke (Liberalismo 1632-1704) quien desarrolló el Liberalismo; cuya filosofía era que la autoridad otorgada al gobierno era limitada y si por cualquier circunstancia era excedida, podría ser revocada. También fue propulsor de la Soberanía Popular, el Estado de Derecho y la Doctrina de la Separación de los Poderes.

En este orden de ideas se menciona a James Madison (El Federalista, 1751-1836) cuyas ideas se traducen en controlar y vigilar el poder por temor que las pasiones humanas pudieran corromperlo. Al igual que Locke, realizó otras contribuciones como: el Sistema de Pesos y Contrapesos de los Poderes del Estado; es decir, no delegar los Poderes del Estado en uno sólo.

2.1.2 Concepto

Etimológicamente Rendición de Cuentas se compone de dos vocablos, el primero proviene del latín “reddere” que significa rendir (Rael, 1992) y el segundo, “cuentas” que igualmente se deriva del latín “computare” palabra compuesta de dos vocablos: “com” que significa juntos y “putare” que quiere decir valuar, juzgar, verificar, limpiar (Gómez Silva, 1988).

Al colijarse las descripciones etimológicas del concepto Rendición de Cuentas antes descrito se concibe el término como la acción de computar, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.

Sobre el tema Rendición de Cuentas existe gran variedad de escritos de los que se escoge el pensamiento del concepto de los siguientes autores:

Andreas Schedler considera el concepto Rendición de Cuentas originario del idioma inglés cuyo equivalente es “**Accountability**” que según él no tiene una traducción precisa en castellano.

Explica Schedler en su ensayo ¿Qué es la Rendición de Cuentas? (Schedler, 1999) que el concepto en ocasiones se utiliza como control, fiscalización y responsabilidad; no obstante, está consciente que el mismo se traduce comúnmente en Rendición de Cuentas y esto lo atribuye a los cambios culturales semánticos que se observan en los países.

A su vez el autor hace relación de la cercanía que tiene Rendición de Cuentas con Accountability. Sin embargo, existe diferencia entre ambos conceptos.

En tal sentido, interpreta Accountability como un acto obligatorio; Rendición de Cuentas, la voluntariedad propia del soberano de dar a conocer su gestión a la ciudadanía sin considerarlo necesario.

Concluye, que Accountability, no es más que el derecho de los que exigen y la obligación de los que rinden cuentas. También considera la Rendición de Cuentas ante la discusión pública como un concepto poco explorado, con un significado de falta de cumplimiento, de límites no claros y una estructura interna confusa. Sin embargo, se le atribuye la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar las decisiones en público lo que califica como **“Answerability”** y en contraparte está la capacidad de sancionarlos en el caso que vulneren sus deberes públicos, entendiéndose como **“Enforcement”**.

La Rendición de Cuentas para Simon Zadek es un proceso y canal de doble vía en donde el que tiene el poder es responsable de comunicar en forma transparente sobre sus gestiones, a un grupo de personas las que se pronunciarán sobre los temas que afectan en su diario vivir (Zadek, 2005).

Según Alnoor Ibrahim, precisa la Rendición de Cuentas como la responsabilidad de responder ante audiencias públicas de un desempeño particular. Agrega que toda persona que ostente un cargo el que relacione a la sociedad tiene la obligación moral de dar a conocer lo que hace y deja de hacer (Ibrahim, 2005).

Para David Bonbright, la Rendición de Cuentas tiene que ver con el proceso de democratización en donde se establece con frenos y contrapesos para aquél que tiene menos poder y privilegios puede hacerle frente y opinar ante las decisiones del poder social. Al igual que otros

autores, considera la transparencia como medio que impide la corrupción e ilegalidad de los hechos y gestiones (Bonbright, 2007).

Otra opinión es la del Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Marcelo Arnold (2008) cuando relaciona "Accountability" con los términos de: legitimidad, credibilidad, transparencia, buenas prácticas, responsabilidad social y rendición de cuentas los que considera justificadamente relevantes y vigentes.

De todas estas manifestaciones sobre el concepto de Rendición de Cuentas, existen términos en común como: responsabilidad, obligatoriedad, transparencia, democratización, anti corrupción; la gestión informada como un derecho a recibirla y como una justificación obligada al público que de no realizarse amerita ser sancionada.

La Tesista visualiza la Rendición de Cuentas de la siguiente manera:

Interacción sistemática y periódica entre las instancias públicas y la ciudadanía acerca de la gestión gubernamental de manera transparente, obligatoria y controlada cuyo incumplimiento es penable
(A. Spencer, 2012).

Luego de presentar lo conceptual del eje temático de esta investigación: "Rendición de Cuentas" es pertinente conocer lo que se persigue con este hecho, y que se traduce en los siguientes propósitos según plantea el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la República de Colombia (DANE, 2010).

2.1.3 Objetivos

2.1.3.1 Fortalecer el sentido de lo público.

2.1.3.2 Recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado.

2.1.3.3 Facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública.

**2.1.3.4 Contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de
transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e**

imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

2.1.3.5 *Constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que ésta es sólo una receptora pasiva de informes de gestión.*

2.1.3.6 *Servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.*

Al referirse al fortalecimiento de lo público, la interrogante que cabe hacerse es: ¿Qué es lo Público?

Interpreta Rabotnikoff (2000), lo público es aquello que se refiere a lo colectivo, a la utilidad común; contrario a lo privado, en donde priva el interés individual.

Considera Jeff Weintraub (1997), refiriéndose a lo público, a todo lo que los miembros de una sociedad reconocen como bien común público ya sean jurídicos (derechos de las instituciones), económicos (bienes, servicios básicos, empleos), culturales (los valores, lenguaje, símbolos) y físicos (espacios, territorio y paisajes).

Hoy en día, el Siglo XXI, contempla también como bienes públicos, preferiblemente demandados, la seguridad, protección, integración, trabajo, educación, salud, trato digno, esparcimiento, información, conocimiento y la calidad de vida por formar éstas, parte de la naturaleza global de vida en sociedad.

Lo público se observa también en el contrato que existe entre el Estado y la Ciudadanía, reflejado en la Constitución Política, en donde se fijan derechos y deberes de los ciudadanos y responsabilidades del Estado bajo un diseño particular.

Las peticiones que reclama la ciudadanía deben ser atendidas por un Estado cuyo gobierno elabore políticas públicas innovadoras, transparentes y efectivas.

El segundo objetivo de la Rendición de Cuentas, dirigido a la legitimidad de las instituciones del Estado, se entiende por la garantía en el plano de la integración social por la vía normativa. Es decir, la pretensión de la legitimidad institucional se dirige a mostrar cómo y por qué las instituciones existen y son apropiadas para ejercer el poder político constituido en la Carta Magna y su rol representativo de la sociedad (Habermas, 1986).

Otro de los objetivos que se persigue es el ejercicio del control social hacia la gestión pública.

Es menester que la Rendición de Cuentas, para que sea efectiva, tiene que ejercer la función de controlar la gestión pública y determinar quién y cómo hacerlo.

El control social se avoca a la participación ciudadana en forma inmediata, el que permite a los individuos y organizaciones de la sociedad participar en la gestión pública ya sea proponiendo, corrigiendo, controlando y denunciando decisiones que en algunos casos son mal tomadas con el fin de lograr los objetivos propuestos por el gobierno.

La participación ciudadana como agente del control social es la demostración de la democracia participativa en los gobiernos democráticos. No solamente la democracia se denota en los deberes y derechos que tienen los ciudadanos; ésta va más allá, al permitir que la ciudadanía esté presente desde la formulación de las políticas públicas hasta su ejecución.

No puede haber democracia absoluta sin la concurrencia de la participación ciudadana. Para ello, el Estado debe establecer los mecanismos para que sea viable el control social.

Se aspira con la Rendición de Cuentas que se cumplan algunos preceptos constitucionales, en función al manejo de los recursos públicos, como la **Transparencia**, entendida como consecuencia de una gestión pública prístina, confiable y legítima. Es el accionar que evita la corrupción y fomenta la credibilidad hacia la ciudadanía y la invita al acceso de la información.

Entre otras disposiciones tenemos la **Responsabilidad**, refiriéndose al cumplimiento de las normas establecidas, **Eficacia**, interpretada como el resultado eficaz de una decisión tomada y la **Eficiencia**, como el logro de los objetivos con la utilización correcta de los recursos disponibles.

Siguiendo el orden de los objetivos que hemos citado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la República de Colombia está el constituir un medio de comunicación directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, llevando más allá la receptoría pasiva que se mantiene, ante los informes de gestión que se le presentan.

Este objetivo es compartido en su totalidad porque es uno de los motivos que inspira a la Tesista a la escogencia del tema del proyecto de investigación.

Se llega a la conclusión que en la República de Colombia, al igual que en la de Panamá, no existe una conexión recíproca entre los gobernantes y la sociedad civil en torno a conocer los asuntos que se ventilan en el sector público.

El último objetivo se enmarca a la utilización que se le da a la Rendición de Cuentas como fuente de información necesaria para que los planes y proyectos se sometan a la concurrencia ciudadana y satisfagan los requerimientos de la población.

La Rendición de Cuentas en el sector público no pretende empoderarse de los actos públicos a pesar que su fuente se origina allí; por

el contrario, sus pretensiones conducen a una gestión pública honesta, participativa y abierta a las críticas y aportaciones que constructivamente reciba; a pesar que en algunos casos no se cumpla con estas buenas prácticas.

2.1.4 Implicaciones

Una vez fijados los fines que persigue alcanzar la Rendición de Cuentas se precisa las implicaciones que conlleva ésta.

2.1.4.1 Controles

Dentro de las Etapas del Sistema Administrativo, está el Control el cual una de sus acepciones se puede considerar como “conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias” (Rodríguez Valencia, 2003).

Se interpreta el orden de ideas antes señalado, en que el control conlleva a una evaluación de resultados obtenidos en función de objetivos y metas fijadas para facilitar la toma de decisiones y hacer los correctivos si el caso lo amerita.

La Rendición de Cuentas se considera como un mecanismo de control en la organización, tanto institucional (orden interno), como social (orden externo).

Mediante el control institucional se establece la medida de comparar si lo ejecutado (resultados) se está realizando conforme a lo planificado (objetivos).

En el Sector Público existen diversas modalidades de control. Según su temporalidad, existe el Control Previo (Ex – Ante), Concurrente (En el Momento) y Posterior (Ex – Post) y atienden a las actividades financieras y presupuestarias.

También se destacan controles en relación a las competencias que tienen las entidades públicas como es el caso de Las Fuerzas Armadas de Colombia, como se observa en la ilustración siguiente:

Ilustración N°1
CONTROLES APLICADOS POR ENTES PÚBLICOS

ENTE	CLASES DE CONTROL
Presidencia de la República	Administrativo
Congreso Nacional	Político Contable
Contraloría General de la República	Fiscal
Procuraduría General de la Nación	Disciplinario
Fiscalía General de la Nación	Penal
Defensoría del Pueblo	Social
Contaduría General de la Nación	Inspecciones Cumplimiento de Normas

Fuente. Armada Nacional de la República de Colombia.

No obstante, el Control Social va ligado estrechamente a la Rendición de Cuentas, Transparencia y Participación Ciudadana de manera efectiva.

Para que sea efectivo el Control Social debe existir una organización independiente entre la sociedad y el Estado. Es decir, para que la sociedad pueda controlar las acciones del Estado, requiere de las acciones que éste realice mediante el Gobierno (insumos informativos) y la independencia se manifiesta en la libertad de la sociedad en opinar y actuar sobre los resultados obtenidos del Gobierno, sin ninguna inherencia.

El Control Social es la observancia y exigencia que hace la ciudadanía al impulsar la Rendición de Cuentas a los Poderes del Estado; no solamente para participar y mejorar la calidad de las decisiones que se

tomen; sino que además se pueda contribuir a la gobernabilidad democrática al empoderar la ciudadanía en el ejercicio directo de las responsabilidades políticas.

La direccionalidad como fluye la Rendición de Cuentas, según el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, se presenta en sentido horizontal y vertical (Op. Cit., 34).

La primera (horizontal) se refiere a las relaciones de control entre Agencias del Estado; se aplica en condiciones iguales de jerarquía y equivalencia del poder.

Mientras que la vertical, el vínculo de control es de la sociedad hacia el Estado. Existe subordinación y desigualdad por la supremacía que reviste el Estado.

2.1.4.2 *Fiscalización-Supervisión*

La fiscalización y supervisión se entienden como sinónimo de inspección, vigilancia y evaluación, ya que evaluar es medir y cuando se mide se compara.

El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la Ley y a las normas establecidas al efecto. Es la acción por medio de la cual se revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la Ley.

La Rendición de Cuentas tiene implícita la función de fiscalización que en su ejercicio conlleva a controlar las actuaciones que las autoridades gubernamentales realizan.

Existen dentro del sector público instituciones que por mandato constitucional tienen como misión, la fiscalización de la gestión pública bajo normas establecidas; como son: Contralorías, Contadurías, Comisiones de Vigilancia, Congresos, Auditorías, Superintendencias, entre otras.

Los criterios en que la Rendición de Cuentas ejerce la fiscalización son de carácter administrativos, refiriéndose a si los resultados cumplen con los procedimientos establecidos; profesionales, a la actuación según las normas de profesionalismo; a principios financieros por lo que compete al uso del dinero público; normas legales y constitucionales, en torno al cumplimiento de la ley y la Constitución; y por último, a los aspectos morales, al mostrar interés por la actuación apropiada dentro de los valores éticos y morales de los y funcionarios públicos que en algunos casos, a su vez, son políticos.

El monitoreo constante a la gestión pública debe permitir que la Rendición de Cuentas se lleve a cabo en forma transparente y responsable.

Cabe destacar, que existen organismos a nivel internacional como el Fondo Monetario Internacional, Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, Foro Mundial Social y Protocolo de Kioto que realizan la tarea de supervisar las acciones que ejecutan los gobiernos; ya sea por condiciones establecidas en contrataciones crediticias celebradas entre partes, o por proclamas en cónclaves realizados a nivel internacional, en busca de la transparencia de los gobiernos hacia la ciudadanía.

2.1.4.3 Límites al Poder

Esta implicación se remonta a la Teoría de la Separación de los Poderes durante el Siglo XVIII, cuando se manifestó, a través de diversos pensadores como: Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau; cada uno con diferentes posiciones de pensamiento, posterior al de Aristóteles, considerado como el Padre de la Ciencia Política, desde la Grecia Clásica, en su obra **“Política”** (Aristóteles, 1509).

Como autor principal de la Teoría de la Separación de los Poderes, se le atribuye al Barón Charles Louis de Secondat de Montesquieu, a través de su obra **“Del Espíritu de las Leyes”** (Montesquieu, 1749).

En la citada obra de Montesquieu se establece el poder en dos formas: como función y como Órganos, representado por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, adjudicando sus competencias al Parlamento, Gobierno y Tribunales de Justicia.

El Estado existe con el objetivo de proteger al hombre de otros hombres, en cuanto a sus derechos fundamentales, como: el de la vida, seguridad, integridad, libertad y a la propiedad. Sin embargo, ¿quién protege al hombre del Estado? el que tiene poder y fuerza coercitiva otorgada por la colectividad, la que puede utilizar en su contra.

Con el surgimiento del Estado de Derecho o Moderno afloran los Poderes del Estado denominados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; atribuyéndole a cada uno sus funciones propias o separadas; pero en estrecha colaboración.

A pesar que estructural y jerárquicamente los Tres Poderes del Estado están a nivel horizontal, en la práctica pareciera que el Poder Ejecutivo tiene más peso por ser presidido por el Primer Mandatario.

No obstante, para evitar que una rama del poder tenga supremacía sobre otra, los sistemas de gobierno que utilizan la separación de los poderes crean particularmente un **“Checks and Balances”** (“Sistema de Pesos y Contrapesos”) proveniente del constitucionalismo anglosajón que se refiere a las reglas establecidas para limitar el dominio de un Poder sobre otro (wikipedia, 2012).

Se recomienda que cuando un país aplique más el Sistema Presidencial, más controles (“checks”) existirán entre los distintos Poderes del Estado; y más iguales serán en sus poderes relativos.

Determinar el límite del poder en relaciones horizontales de Rendición de Cuentas entre entes gubernamentales es difícil, bajo el marco de la democracia; porque literalmente todos deben ser iguales.

Si un agente institucional cuyo rol es controlar a otro del mismo nivel que debe rendir cuentas (controlado) ante una igualdad, el controlador debe ser más poderoso que el controlado. Es decir, gozar de autonomía y autoridad suficiente para ejercer su función controladora.

Se colige que no debe darse relaciones asimétricas. Para subsanar estas posiciones de poderíos en forma desventajosa en un mismo nivel, surge la categoría de relaciones “diagonales u oblicuas” (Schmitter y Sklat, 1999) como término medio para aquellas cosas en que los agentes de Rendición de Cuentas estén en el mismo nivel de jerarquía.

La Rendición de Cuentas toma en consideración los niveles jerárquicos de los agentes que intervienen en ella, como también, la separación de los Poderes del Estado.

2.1.4.4 Responsabilidad

La última de las implicaciones que estima la Rendición de Cuentas es la Responsabilidad, entendida ésta como “obligación moral que se tiene a consecuencia de haber o haberse cometido una falta” (Diccionario Larousse, 2000).

Existen diferentes tipos de responsabilidades, según el ámbito que se ejerza, civil, penal, administrativa, judicial, por mencionar algunas. Ésta juega un papel importante en lo que se refiere a Rendición de Cuentas; es el componente que conlleva a la obligatoriedad de responder y explicar el funcionario sobre sus actos públicos en el ejercicio del poder.

Involucra también este aspecto, la no permisión de evadir tareas encomendadas, ya sean de agentes públicos o a nivel estructural estatal o Poderes del Estado. En este sentido, se tiene que acatar disposiciones y normativas legales previamente establecidas.

Si hacemos una dicotomía comparativa de las caras de una moneda; en un lado se representa la **obligación de responder** (el Estado) y en la otra, el **derecho a cuestionar** (ciudadanía).

La Rendición de Cuentas debe ir más allá de la información verídica; busca la explicación justificada o no del hecho público.

El incumplimiento de la Responsabilidad trae como consecuencia las sanciones en todas sus manifestaciones (morales, pecuniarias, físicas, verbales, escritas, orales, individuales y colectivas).

La sanción como medida coercitiva por el incumplimiento de acciones, normativas e instrucciones, va a servir para que la Rendición de Cuentas sea un acto de fuerza impositiva que de no cumplirse bajo estas condiciones, se convertiría en la narración de una historia.

Escritores sobre el tema de Rendición de Cuentas entre otros, O'Donnell, (1994), Schedler (1999), Dunn (1999) y López Ayllón (2010), coinciden en opinar que la sanción es imprescindible para asegurar que ésta se cumpla.

La siguiente ilustración se inspira en los Tres Pilares en que descansa la Rendición de Cuentas, basada en los elementos considerados por el Autor Andreas Schedler, a saber: Responsabilidad, Información y Justificación, y Sanciones.

Ilustración N° 2
PILARES EN QUE DESCANSA LA RENDICIÓN DE CUENTAS



2.1.5 Derechos y Deberes Intrínsecos de la Rendición de Cuentas

La representatividad de los derechos está a cargo de la ciudadanía; y los deberes de los funcionarios públicos. Cada actor debe cumplir con su misión bajo un escenario público en un constante coloquio de exigir información para controlar los objetivos y metas y evaluar su cumplimiento y la obligación de responder justificadamente a las actuaciones por parte del ejercicio del poder.

De esta relación surgen los derechos y deberes fundamentales que la Rendición de Cuentas estipula y se enuncian a continuación:

2.1.5.1 Derecho de Petición

En materia constitucional están los Deberes y Derechos Individuales y Sociales en el cual se estipula el Derecho de Petición.

Éste se conceptúa como el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta resolución (Artículo 23, Constitución Política de la República de Colombia, 1991).

De acuerdo a lo pautado en los Artículos 21 y 194 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se entiende por Derecho de Petición el derecho de todo ciudadano y de toda persona física o moral que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro a presentar ante el Parlamento Europeo una petición o reclamación sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la organización (Buenas Tareas, 2009).

En consulta realizada a las Constituciones de España, Méjico, Colombia, Costa Rica, Chile y la República Bolivariana de Venezuela por citar algunas, el Derecho a Petición por la ciudadanía está contemplado dentro de los Títulos que se refieren a los Deberes y Derechos Fundamentales.

La Constitución Política de la República de Panamá también hace referencia a este derecho a través de los siguientes Artículos:

Artículo 42: Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenido en bases de datos o registros públicos y privados, y a requerir su rectificación y protección así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la Ley.

Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.

Artículo 43: Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registro a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación (Constitución Política de la República de Panamá, 1972).

Igualmente, la Ley N°6 de 22 de enero de 2002, “Que Dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, Establece la Creación de Habeas Data y Dicta Otras Disposiciones”, (Anexo N° 3) contiene en el Artículo 2 lo siguiente: “**Toda persona tiene derecho a solicitar sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley**” (G.O. N°24,476 de 9 de mayo de 2002).

Las excertas legales citadas permiten al ciudadano a solicitar información sin perjuicio alguno, cuando lo considere necesario, salvo excepciones que se fijan en la ley anterior mencionada. Es un derecho legítimo establecido, que en el ámbito de la Rendición de Cuentas, se

interpreta la permisibilidad y accesibilidad de la gestión gubernamental en sus diferentes momentos.

Esta facultad otorgada a la ciudadanía toma fuerza legal para ejercerla; y en contraposición o incumplimiento de ella, implica o conlleva a tomar medidas de sanción hacia el funcionario público que la obstaculice y viole.

En el marco de los derechos humanos universales, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon considera que todo ser humano debe poder ejercer los mismos derechos inalienables, lo que constituye la libertad, justicia y la paz en el mundo básico para lograr la seguridad y el desarrollo mundial (CINUP, 2012).

Cabe señalar, que el Derecho de Petición históricamente se ha considerado como un derecho mayor del individuo. En la actualidad, se vincula de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de la ciudadanía y de los grupos en que se integran en la cosa pública.

2.1.5.2 *Derecho a la Crítica y al Diálogo*

Este derecho se convierte en el núcleo de una interacción entre dos partes, una que cuestiona (ciudadanía) y otra que responde (funcionario público).

La que cuestiona no siempre está conforme con la respuesta que recibe, porque muchas veces la considera no confiable, ni llena sus expectativas a satisfacción. Esto significa que el demandante de la información al recibirla la va someter a evaluación o juicio valorativo para poder aceptarla al grado de sentirse satisfecho. De lo contrario, surge la repregunta dentro del diálogo hasta llegar al nivel de aceptación.

Es el derecho a no aceptar o conformarse con respuestas unidireccionales que pudieran estar pre elaboradas u ocultándose la veracidad o realidad de la situación.

La ciudadanía al ser crítica puede llegar a contribuir en la solución y corrección de los problemas que aquejan a la sociedad; y esta actitud ayuda en cierta medida a que los funcionarios públicos le presten mayor atención a sus contestaciones.

En el debate público no debe haber preguntas incómodas. En el caso del buen gobernante con buenos argumentos a través del diálogo puede salir fortalecido e integrador de la ciudadanía.

“El Diálogo Crítico no se trata de un juego de un sólo tiro; sino de un juego interactivo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos” (Schedler, 1999).

2.1.5.3 *Derecho a Recibir Información*

La ciudadanía tiene derecho al acceso de la información sobre lo que ejecuta el sector público mediante los Órganos del Estado.

Para que la información sea considerada como un derecho debe tener fuerza legal y que exista un ambiente político democrático; en donde el Estado esté comprometido con la rendición de cuentas y la transparencia del ejercicio público.

Al tener derecho la ciudadanía a obtener información sobre la gestión pública, permite conocer las acciones de gobierno sobre el uso de los recursos públicos, en qué, cómo y cuánto se gasta el dinero del contribuyente.

En 1990, solamente trece (13) países habían prohiado leyes sobre el Derecho a la Información, sólo uno pertenecía a Latinoamérica; se percibía como un aspecto de reforma de la administración del Estado. No así, en la actualidad se estima como un derecho fundamental humano.

Hoy en día, más de ochenta leyes relacionadas con esta materia se han adoptado a nivel mundial, correspondiéndole alrededor de treinta países ubicados en América Latina, donde podemos citar a Brasil en el 2009, como uno de los países más recientes y la República de Panamá, en el 2002.

El derecho a recibir información se puede considerar como una ayuda para asegurar un contexto participativo más equilibrado en los asuntos de los gobiernos.

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de la Economía, ha expresado que cuando existe desigualdad en el acceso a la información permite que los funcionarios “apliquen políticas que convienen más a sus propios intereses que a los intereses ciudadanos. Las mejoras en la información las reglas que rigen su difusión podrán reducir la envergadura de estos abusos” (Stiglitz, 2002).

La Organización de Las Naciones Unidas reconoció la moción de la libertad de información en su primera sesión en el año de 1946 en donde se estableció: ***“La libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”*** (Resolución N°59, ONU, 1946).

Es importante señalar que el Derecho a la Información se asocia con el Derecho de Petición y Recibir Información de las entidades públicas, haciendo la observación, que existen modalidades para que ésta se divulgue.

2.1.5.4 Derecho a Recibir Explicación

La pretensión de este derecho se fundamenta en obtener una información detallada y pormenorizada que logre ser entendida y aceptada por el que la solicita, bajo el razonamiento lógico.

La Rendición de Cuentas tiene la pretensión de cuestionar la gestión pública desde una perspectiva de transparencia que va de lo simple a lo complejo.

La sociedad no se conforma solamente con saber lo gestionado en el gobierno; le interesa el detalle del qué, por qué, cómo, cuándo, dónde y en qué se utilizaron los recursos físicos y financieros que a través de sus impuestos se le da uso.

El Derecho a Recibir Explicación, además encierra la obligación de divulgar los datos necesarios significativos y relevantes que requiere conocer la ciudadanía sin omitir ni eludir ningún asunto.

El pensamiento de Schedler sobre el tema, lo plantea como el solicitar a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones (dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). Implica el derecho a recibir información como la obligación de proporcionarla, explicarla y justificar el ejercicio del poder (Schedler, Op. Cit. 1999).

En este sentido, Schedler clasifica las Dimensiones Conceptuales de la Rendición de Cuentas como: Informativa; en ella se narra qué ha sido será mediante la enumeración de hechos, Explicativa; la Rendición de Cuentas ofrece razones y forma de juicios justificando lo hecho o por hacer y Explicativa, ya que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la sanción (Anexo N° 4).

2.1.6 Importancia de la Rendición de Cuentas

La importancia del hecho no se ubica en el hecho como tal, sino en sus resultados y consecuencias (A. Spencer, 2012).

Si partimos del marco legal constitucional de los Derechos Individuales y Sociales que involucran dos actores (Estado-Ciudadanía) y las acciones que realizan como el derecho a solicitar información y el deber

de presentarla en forma transparente, justificada y explicativa de lo que se realiza en la Administración Pública del Estado, se traduce en ambas partes que se está en un hecho de Rendición de Cuentas cuya connotación es significativa y relevante.

En el transcurrir de la historia existen autores que se dedicaron al tema. Así en la Edad Media la fiscalización era competencia de los Tribunales de Cuentas.

En la Roma Antigua los Magistrados que en la actualidad se denominan funcionarios eran los representantes del Estado y no recibían emolumentos.

En la Época Republicana, los fondos públicos se guardaban en una caja única llamada **Erario** por el nombre del templo de Saturno, en el que se encontraban situadas sus arcas. Aquél que abusara del **Erario Público** era sancionado con la muerte.

Ante quién ha de rendirse cuentas es un aspecto tan importante para la democracia; como ¿quién debe dirimir los conflictos que surgen entre las instituciones; ¿quién debe ejercer el control constitucional de los actos de la autoridad y las leyes de un país?

No cabe duda que la Rendición de Cuentas es una de las manifestaciones de la Democracia Participativa, ya sea en menor o mayor grado, a juicio propio. Como ejemplo se menciona el caso de Francia, en donde la representación popular se hacía presente en la aprobación del Presupuesto Público (Artículo N° 14 de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”).

Desde la perspectiva del Gobierno la Rendición de Cuentas se hace necesaria e importante porque es el medio de dar a conocer la gestión gubernamental de todos sus sectores a la ciudadanía en forma transparente. A su vez, busca generar un espacio de diálogo entre los

gobernantes y los gobernados y trata que surja una retroalimentación a los problemas que presenta la sociedad.

En lo que concierne a los gobernados, el interés y la necesidad de enterarse de las actuaciones que realiza el Gobierno, a través de las instituciones que lo representan con la finalidad de evaluar si los objetivos fijados se están alcanzando y de qué manera y a qué costo. La evaluación por parte de los gobernados no es más que el control de los hechos que ocurren en el gobierno, tomando como referencia financiera los tributos aportados por los contribuyentes.

Por lo expuesto anteriormente, se pudiera considerar la importancia de la Rendición de Cuentas como una manera romántica por darle una connotación particular; sin embargo, su importancia va más allá de lo expuesto.

La Rendición de Cuentas contribuye a la Democracia, Gobernabilidad, Gobernanza, Transparencia, Anti-Corrupción y Participación Ciudadana; esta última considerada como el bastión de la **Democracia Participativa** que hoy en día se establece en la modernización del Estado; sin embargo, es la menos aplicada. De allí, el malestar o descontento de la población civil hacia los gobiernos.

En la medida que los Gobiernos le brinden mayor y mejor espacio a la población civil en intervenir en los negocios públicos, ésta se sentirá más comprometida y su opinión será más justa, objetiva y constructiva hacia la gestión pública.

El **“Sueño del Buen Gobierno”** “es hacer que los objetivos se hagan realidad. La administración se nutre de las experiencias del pasado; sistematiza la información y las mejores prácticas; interpreta las lecciones y las sintetiza en proposiciones conceptuales, pero de ninguna manera gestiona el pasado. Administrar es construir futuro, convirtiendo la

información en conocimiento; el conocimiento en acción y cada acto de gobierno en un objetivo é indicador de bienestar colectivo” (Donolo, 1994).

2.1.7 Funciones de la Rendición de Cuentas

“Accountability” término aceptado para la Rendición de Cuentas (Schedler, 1999) tiene atribuciones específicas en su accionar de las que se destacan:

2.1.7.1 *Función Informativa*

Está inmersa dentro de los pilares de la Rendición de Cuentas. Es la función fundamental que se relaciona con el objetivo de la rendición. Su actor está representado por el Gobierno, quien tiene que cumplir con las disposiciones constitucionales y legales en materia de Deberes y Derechos Sociales.

Esta función va dirigida a la Ciudadanía como actora receptora del ente transmisor.

Dentro de la investigación, la Tesista ha podido interpretar que la función de informar es un deber que tiene el Gobierno hacia la Sociedad que aplica sus derechos con justa razón para conocer el destino de sus tributos.

2.1.7.2 *Función de la Responsabilidad de Cuentas*

Otro rol que juega la Rendición de Cuentas es la manera en que ésta se realiza; y particularmente, quién la realiza en todos los ámbitos en que se desenvuelve la Administración Pública.

La responsabilidad conlleva a que su incumplimiento sea objeto de la sanción. No obstante, pareciera que bajo el “Principio de Juez y Parte” las sanciones son muy tenues o muchas veces no se cumplen.

Sin embargo, la sanción que impera es la moral y críticas que realiza la ciudadanía al no aceptar las cuentas que se rinden de manera incorrecta

y falta de lógica hacia el razonamiento público.

2.1.7.3 Función de Transparencia

En un sentido correlativo de las funciones de la Rendición de Cuentas, una de las características que debe tener es el actuar hacia la luz pública, sin ocultismo ni reservas. **La transparencia es lo contrapuesto a la corrupción.**

Todos los funcionarios públicos deben actuar y gestionar basados en las “Buenas Prácticas” la que se define como: ***“acciones o iniciativas con repercusiones tangibles y medibles en cuanto a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y del medio ambiente de una forma sostenible y que pueden servir como modelos para que otros países o regiones puedan conocerlos y adaptarlos a su propia situación”*** (Rieznik y Hernández, 2005).

Existe la Transparencia Internacional como una organización de la sociedad civil sin fines de lucro; que tiene como objetivo principal, inculcar al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. Este organismo se hace sentir mediante más de ochenta Capítulos a nivel internacional los que dentro de sus funciones más relevantes están las de velar por las Licitaciones, privatizaciones y financiamiento electoral.

La importancia y necesidad que ha alcanzado la transparencia en la gestión pública ha conllevado a que se dicten Leyes que respalden el acceso a la información y la sanción al que no cumpla con esta normativa; igualmente, va en contraposición de la corrupción.

Así también, es necesario apuntar que no basta con ser transparente por conducto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Se requiere que el Estado genere y propicie mecanismos internos y de participación ciudadana por los que fluya de

manera permanente toda información que refleje el quehacer público, hasta en su más mínimo detalle, de tal forma que la sociedad pueda constatar que se actúa con honestidad, eficacia, eficiencia y pertinencia en la aplicación del erario nacional.

El actuar con transparencia es tener una conducta basada en la Ética y Moral cumplir con el Código de Ética que rige el comportamiento del servidor público.

2.1.7.4 *Función Punitiva*

De la información al argumento dentro de la Rendición de Cuentas se pasa a la coacción y al castigo por el incumplimiento o comportamiento impropio de los servidores públicos.

El ejercicio de Rendición de Cuentas que no esté respaldado por las sanciones establecidas, pareciera convertirse en un discurso más sin fuerza de cumplimiento.

La información suministrada a la ciudadanía debe ser supervisada en forma constante por estar bajo reglas establecidas y para que no sean vulneradas; de lo contrario, impera el castigo por la norma violada. Es decir, se aplica la función punitiva de la rendición de cuentas.

Se coincide en opiniones de escritores sobre el tema como O'Donnell (1994), Schedler (1999), López-Ayllón (2010), entre otros, que las medidas punitivas en la actividad de Rendición de Cuentas requieren de sanciones para que el actor ciudadanía se sienta confiado de que el acto es garantizado.

Los actores o agencias que exigen cuentas no solamente la exigen; sino que sancionan (O'Donnell, 1994). Esto conlleva a la aplicación de la pena según el tipo de conducta o falta.

2.1.7.4.1 Tipificación de la Conducta

La gran mayoría de los países del mundo, enfatizando en América Latina disponen de leyes para sancionar al que infringe las normas legales de cumplimiento al acceso a la información y a los actos de irresponsabilidad que cometen los funcionarios públicos sobre este menester.

El marco regulatorio de la Ley se centra en el derecho y deber a la información pública (Derecho al Acceso de la Información), las sanciones y recursos que se pueden interponer por su violación (Recurso de Habeas Data). También considera la tipificación de la sanción según la conducta incorrecta que el servidor público haya cometido.

2.1.7.4.2 Tipo de Penas

Dentro de las iniciativas parlamentarias referentes al acceso a la información, las penas se clasifican, ya sea en el ámbito interno de la institución o externo, fuera de la misma. Por el grado o intensidad de la falta, también las sanciones se dividen por ejemplo: Sanciones Morales, Protestas, Quejas, Denuncias, entre otras.

2.1.8 Actores que Intervienen en la Rendición de Cuentas

Según plantea Andreas Schedler (1999), la identificación de los participantes en la Rendición de Cuentas sobre la tarea de juzgar en el ámbito político y moral se le adjudica a los ciudadanos, asociaciones civiles, partidos políticos y medios de comunicación. Al referirse a lo administrativo y financiero, los actores son las agencias públicas encargadas de la Rendición de Cuentas, las defensorías del pueblo, oficinas de auditorías, agencias anti-corrupción y Cortes Administrativas.

Desde la perspectiva de vigilar si las normas de la Ética Profesional se cumplen a cabalidad, se crean Comisiones de Ética o Cortes de

Disciplina. Para los asuntos legales y constitucionales los actores de Rendición de Cuentas más indicados son las Cortes Judiciales.

El autor llega a la conclusión que existe una variedad de protagonistas en un Acto de Rendición de Cuentas que no permite reconocerlos en forma ordenada. Para dar solución a esta anomalía cita la clasificación de Rendición de Cuentas establecida por Guillermo O'Donnell, la que según su percepción, la ordena y direcciona en forma Horizontal, refiriéndose al control entre Agencias del Estado y (a un mismo nivel) la Vertical, la acción parte de la sociedad hacia el Estado (del nivel inferior al superior).

Los actores de Rendición de Cuentas se tipifican también, a través de controles transnacionales por efectos del modelo globalizado a nivel mundial, que se deja ver fuera de las fronteras o límites de un país. Por tal motivo, se incluye a organismos internacionales como: Amnistía Internacional, Corte Penal Internacional, Fondo Monetario Internacional, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, entre otros.

En este sentido, se deduce el surgimiento de un tercer grupo de actores transnacionales que actúan como instancias superiores en función de sus competencias.

Al observarse los actores que interactúan en los controles de Rendición de Cuentas Vertical y Transnacional, la característica jerárquica es evidente en todos los casos, pues existe desigualdad en cuanto al poder que tiene cada actor.

No obstante, los actores que participan en forma horizontal parecen tener igual condición jerárquica, no se puede asegurar el poder, el que dependerá en cierto modo de la política democrática.

El hecho se explica en el sentido que una agencia pública que tiene facultad legal para exigir cuentas no puede estar en condiciones igualitarias de poder de aquella que debe rendir cuentas.

La pretensión teórica es que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se controlan y limitan entre sí bajo un sistema balanceado de pesos y contrapesos (actuaciones vigiladas).

A pesar que se han citado posiciones de autores en cuanto a la clasificación e identificación de los actores que intervienen en el acto de Rendición de Cuentas, esta división va a depender del tipo de Rendición de Cuentas que se efectúe.

En el contexto del derecho que tiene la ciudadanía de exigir Rendición de Cuentas al Estado y éste el deber de Rendir Cuentas a la ciudadanía, surge un diálogo entre dos actores (Ciudadanía y Estado) que bajo el Principio de la Transparencia se traduce en una democracia representativa.

La Democracia Representativa se explica, según el autor clásico Thomas Hobbes, como “una gran multitud de hombres, el acuerdo debe consistir en el consentimiento de la mayoría, de modo que cuando los votos de la mayoría representan los votos del resto, existe realmente una democracia” (Hobbes citado en Calderón, 2010). Este punto de vista lleva a colegir que la verdadera democracia no está en el voto; sino en la mayoría. Por decir, la ciudadanía es quien elige y los funcionarios públicos son los elegidos para desempeñar funciones en el gobierno que luego serán evaluadas.

Como se menciona anteriormente, el diálogo que se entabla entre los dos actores debe tener gran importancia por los resultados que se generen del mismo, los cuales van a ser determinantes en la toma de decisiones de los funcionarios públicos hacia los asuntos de la ciudadanía en general.

Por lo tanto, la ciudadanía como uno de los actores, pasa de ser un sujeto receptivo, pasivo a un "sujeto popular", término que según Shugurensky significa que la mayoría de la población ha decidido construir su propio destino con capacidad, voluntad y organización en forma activa (Shugurensky, 1989).

El autor en comento, sugiere que el actor ciudadanía, de contar con estos perfiles, el modelo de la forma como se efectúa el diálogo puede variar. Es decir, el sujeto popular se convertiría en supervisor y el actor Estado como subordinado. Agrega, que la condición participación ciudadana pudiera traer consecuencias como que el Estado se deslindaría de ciertas responsabilidades que son de su competencia, argumentando que ella tiene la capacidad para hacerlo.

Cabe señalar, que debido a la forma pasiva del actor ciudadanía los tratadistas del tema Rendición de Cuentas han coincidido que la misma no se realiza en la forma correcta por ambos actores. De allí, los resultados no son efectivos ni convincentes. El rol de la ciudadanía debe ser más protagónico en todos los momentos del diálogo.

Como se puede observar, de los actores que se perfilan en el tema de este apartado, se ha destacado al actor ciudadanía por considerarlo el de *menos poder y fuerza sobre el actor Estado que por su investidura y poder, pareciera llevar siempre la ventaja dentro del Diálogo de Rendición de Cuentas*. Es por ello, que algunos autores citados en la presente investigación sugieren cambiar el modelo actual o usual de la Rendición de Cuentas que los funcionarios públicos en la actualidad están realizando por paradigmas que alcancen los objetivos reales que se fijan en la Rendición de Cuentas.

El pensamiento de la Tesista sobre los actores que intervienen en la Rendición de Cuentas, a pesar que existen diversas clasificaciones de

los mismos, según opiniones de autores citados, en su conjunto están representados por dos grandes actores: la Ciudadanía y el Estado.

Al conocer los actores que participan en la Rendición de Cuentas se hace imperioso conocer la intervención de ésta, desde diferentes enfoques o perspectivas, las cuales se pasan a desarrollar en el siguiente segmento del temario.

2.1.9 Ámbitos Incidenciales en la Rendición de Cuentas

2.1.9.1 Democracia

Este concepto se deriva del griego Demos= pueblo y Kratos= autoridad o poder. De allí se define como: “la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo” (Concurso CNICE, 2006).

No obstante, en la actualidad el término no se limita a una sola forma determinada de gobierno; sino también, a un conjunto de reglas y conductas, para la vivencia social y política.

La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce de lo actuado por el Estado.

Como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de una comunidad.

Norberto Bobbio, en su obra clásica: El Futuro de la Democracia, la señala como: “el conjunto de reglas que establece quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1996).

Circunscribe su definición en un procedimiento en donde participa el Quiénes, refiriéndose a la mayor cantidad posible de personas que participan en una sociedad; y al Cómo, el uso del mecanismo técnico como

es el caso del Sufragio en una contienda electoral bajo condiciones de varias alternativas u opciones posibles que es lo que va a darle el cariz de la democracia.

El origen de la democracia data desde la forma de gobernar que tenían los atenienses al inicio del Siglo V A.C.

El Movimiento Revolucionario del Cristianismo, marcó gran importancia en la democracia, debido a que sirvió para desaparecer las asperezas que existían entre los hombres libres y los esclavos. Como resultado, la defensa sin distinción de todos los hombres ante Dios.

Unas de las formas que se utilizan como participación política son: el Voto, Referéndum, Plebiscito, Jurados, Iniciativa Popular y la Revocatoria. Estas modalidades tienen el protagonismo de la ciudadanía.

La Democracia acoge a la Rendición de Cuentas como una de sus manifestaciones representativas y participativas a través de los actores que en ella intervienen. Es el ejercicio del poder público en forma pública en donde la participación ciudadana se debe hacer presente en la toma de decisiones viables. De no actuar los gobiernos en forma democrática se estaría en un régimen totalitario o autoritario.

La Rendición de Cuentas es una acción bilateral que inicia del lado del gobierno hacia el de la ciudadanía y se devuelve nuevamente a su inicio con respuestas o reacciones, producto de lo rendido.

Antonio Crespo considera la Rendición de Cuentas como la columna vertebral de la democracia política en el sentido que las instituciones políticas pueden llamar a rendir cuentas a los gobernantes (Crespo 2001).

Para Leonardo Morlino (2005), la Rendición de Cuentas se inscribe en el tema de la calidad de la democracia, la cual se caracteriza por contar con una estructura institucional estable que garantiza la libertad y la

igualdad de los ciudadanos a través del funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones.

Parafraseando el pensamiento del autor, una democracia verdadera se caracteriza por ser un régimen legítimo que llena las expectativas de los ciudadanos; igualmente, establece que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de los derechos de libertad e igualdad en forma prudente y mesurada. Agrega que la calidad de la democracia también se observa en el control que tienen los ciudadanos en la eficiencia de la aplicación de las leyes que están vigentes, la eficacia de las decisiones del gobierno y la responsabilidad política o rendición de cuentas de los cargos electos, en función con las exigencias manifestadas por la sociedad civil (Morlino, 2005).

Hoy en día, la ciudadanía apunta más a los gobiernos democráticos participativos por la necesidad de la población civil de formar parte de ellos en forma protagónica. El exigir sus derechos de conocer la suerte que corre el Estado por la gestión pública del gobierno es responsabilidad tanto de los electores como de los escogidos democráticamente.

En los Estados Democráticos Contemporáneos, la Rendición de Cuentas es necesaria dentro de los Procesos de Rendición: Vertical y Horizontal, porque avala la seguridad y credibilidad en forma transparente de que los negocios públicos se están realizando correctamente. Lo que se puede calificar como la responsabilidad política de un ejercicio para fortalecer la vida democrática.

2.1.9.2 Políticas Públicas

Otro aspecto que incide en la Rendición de Cuentas son las Políticas Públicas, las que influyen en la transformación social, inspiradas y fundamentadas en necesidades y situaciones que la población presenta y

que los gobiernos deben atender; brindando soluciones y resultados de la toma de decisiones más apropiadas.

La Política se entiende como ciencia y arte de gobernar los asuntos o negocios que el Estado requiere mediante sus organizaciones, aplicando los instrumentos y técnicas que nos ofrece la Administración Pública, con objetivos fijados hacia la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios públicos (A. Spencer 2012).

Lo público es lo que tiene que verse a la luz de la sociedad, al pueblo en su conjunto. Es el adjetivo de la política que la va a caracterizar de lo privado.

De la combinación de ambos términos (política-público) se estructura la Política Pública considerada como guía, directriz, lineamiento hacia el logro de un objetivo liderado por la gestión pública.

Existen diversas concepciones sobre el término Políticas Públicas de las que se cita la de Raúl Velásquez, Profesor de la Universidad Del Rosario en Bogotá, Colombia que en su tenor dice:

Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos adelantados por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretendo modificar o mantener (Velásquez, 2009).

Chandler y Plano (1988) definen las Políticas Públicas como: “Acciones de Gobierno, es la acción emitida por éste que busca cómo dar respuesta a las diversas demandas de la sociedad”.

Nicolás Ardito Barletta, Economista, Ex Ministro de Planificación y Política Económica y Ex Presidente de la República de Panamá, conceptúa las Políticas Públicas como el “Conjunto de normas, direcciones, acciones y reglas de juego adoptadas por un Gobierno para estimular y orientar las

actividades de los asociados hacia el logro de metas nacionales” (Ardito Barletta, 2001).

Además de la definición antes citada, el enfoque del tema según Ardito Barletta, tiene como esencia la consulta que los gobiernos deben hacer con los diferentes sectores de la vida nacional antes de formular las políticas públicas. Argumenta que el Estado más efectivo es aquel que define una Agenda Nacional que goce del respaldo público y la convierte en el foco de la atención pública.

Se entiende de lo dicho anterior, que es saludable que la ciudadanía participe en la formulación de las políticas públicas debido a que ella es la más indicada de presentar las necesidades que agobian a la población; así como también de contribuir con el Gobierno como uno de los actores que participan en este proceso.

Al considerarse la ciudadanía como uno de los actores protagónicos dentro de la formulación de las políticas públicas, le corresponderá darle seguimiento y evaluar sus resultados para determinar si se alcanzaron los objetivos y metas fijadas.

Bajo este escenario, la Rendición de Cuentas toma ejecución a través de otro de los actores el cual es el Gobierno quien tendrá la responsabilidad y obligatoriedad de informar a la población civil sobre lo actuado o no.

Los conocedores y estudiosos de la Administración y Pública y del Estado Moderno, están conscientes que los Gobiernos necesitan establecer Políticas Públicas que respondan a sus Planes Estratégicos. Estas Políticas Públicas se elaboran hacia los aspectos sociales, institucionales, de seguridad nacional, ciudadanía y de relaciones internacionales por citar algunas.

Uno de los instrumentos principales que utilizan los Gobiernos para ejecutar las Políticas Públicas es el Presupuesto Público, en donde se reflejan éstas, mediante los programas de funcionamiento u operativos y los proyectos de inversión dirigidos a ofrecer bienes y servicios, cuya competencia es del Estado.

El funcionario público tiene la responsabilidad de definir las políticas mediante la Gobernabilidad, aspecto que se tratará posteriormente en este apartado, para que exista realmente un equilibrio en la administración de un Estado.

Las Políticas Públicas se desprenden de todo plan que requieren consulta y del apoyo de los gremios, sociedad civil, consensuando al máximo posible, cumpliendo una agenda nacional de desarrollo, educando e informado, consultando y escuchando a una ciudadanía independiente que defiende sus intereses y lo realiza solicitando al Gobierno, la Rendición de Cuentas.

Se considera pertinente destacar que hasta el Siglo XIX, la intervención del Estado se circunscribía a mecanismos de seguridad. A partir de ese siglo se produce la primera formulación de las políticas públicas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales.

No obstante, luego de la II Guerra Mundial es realmente cuando se desarrollan y generalizan las intervenciones públicas que dieron lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre Políticas Públicas.

Al inicio de los años 1980, las Políticas Públicas toman una nueva visión como un producto (output) bajo la premisa que son éstas la que definen la política y que constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. Este nuevo enfoque permitió un nuevo estudio hacia el rol del Estado y de las instituciones y actores del sistema

político que rompen el paradigma clásico y tradicional de relacionar las Políticas Públicas con lo político.

En el marco de las ideas planteadas sobre las Políticas Públicas y su relación con la Rendición de Cuentas, cabe insertar esta última dentro de las políticas emergidas de los Planes de los Gobiernos para que bajo esta concepción la Rendición de Cuentas tome un papel más efectivo y preponderante dentro de la Gestión Pública.

2.1.9.3 Globalización

Se entiende por globalización la interrelación que existe entre los países del mundo en materia política, social, económica, cultural y ecológica bajo el control de las grandes empresas multinacionales.

Históricamente este término ha existido; sin embargo, empieza a tomar preponderancia a partir de la Revolución Industrial (Siglo XVIII) en Inglaterra por ser el país más desarrollado del mundo para esa época. Posteriormente, con la caída del Muro de Berlín, resurge este movimiento que apertura diversos sectores socioeconómicos de los países (Wikipedia, 2012).

El objetivo fundamental es unificar los mercados mundiales bajo las premisas que no todos los países producen lo que consumen por lo que necesitan del intercambio de producción para satisfacer sus necesidades.

Este modelo económico ha sido muy criticado por estudiosos de la economía mundial como Joseph Stiglitz, Premio Nobel de la Economía en el 2001, quien considera la Globalización como una manera de enriquecer a los países desarrollados por contar con más y mejores recursos, en detrimento de los países más débiles o subdesarrollados, quienes están en desventajas de producción en relación a éstos (Stiglitz, 2012).

La Rendición de Cuentas se relaciona con la Globalización desde una perspectiva endógena y exógena con la participación de los Estados

Soberanos y de las Organizaciones Mundiales como actores protagónicos que en ambas vías deben rendirse cuentas en función a normas establecidas entre ellos. Significa esto que la rendición de cuentas ha rebasado las fronteras nacionales para convertirse a su vez, en un ejercicio mundial.

Los temas que abordan los **Actores Interglobales**, calificación propia de la Tesista hacia los que participan en la relación Estado con Organismos Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales en aspectos socioeconómicos, políticos, sociales, culturales y ambientales se han visto avocados al escrutinio de sus resultados en pro de la transparencia, responsabilidad y credibilidad de su gestión.

Hoy en día, existen organismos internacionales clasificados según los objetivos que persiguen cada uno, los cuales se citan algunos: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Lloyd, Warren y Hammer, 2010).

Dentro de las organizaciones internacionales relacionadas al tema de la Rendición de Cuentas se cuenta con: Transparencia Internacional (TI), Amnistía Internacional, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Organización para la Cooperación y el Desarrollo, la cual creó un organismo como observatorio sobre la Rendición de Cuentas como es el Public Governance and Management (PUMA), la Unión Europea tiene el Libro Blanco sobre El Buen Gobierno, en donde se encuentran los cinco principios básicos para mejorar el compromiso social y una cultura de consultas y diálogo que refuerce la legitimidad de las Políticas Públicas.

Igualmente, las universidades del mundo están formalizando la Rendición de Cuentas ante los ciudadanos. Esto lo explica la UNESCO, siglas que en español se interpretan como Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en el documento Accountability and International Cooperation in the Renewal of Higher Education.

En todas estas organizaciones internacionales se hace obligatoria la función de rendir cuentas de acuerdo a sus estatutos o normativas administrativas que se hayan estipulado; sin embargo, en la práctica en la gran mayoría de los casos no funciona.

La Rendición de Cuentas a nivel globalizado no se presenta de manera Horizontal o Vertical en función a la interacción de sus actores; simplemente el flujo de información funciona en forma piramidal de abajo hacia arriba. Si esto es así, llama la atención del nivel de subordinación que tienen los actores que representan los países hacia los actores Organizaciones Mundiales que por su jerarquía máxima parecería no ser obligatoria su rendición de cuentas por el poder y autoridad de que ellos se revisten.

No obstante, algunos analistas del tema como: O'Donnell (1994), Ackerman (2006) y Moreno, Crisp & Shugart (2003) para solucionar esta anomalía estructural de Rendición de Cuentas entre estos organismos sugieren establecer una red recursiva de agencias de control en donde exista una relación intransitiva de rendición de cuentas funcional en donde "A" le rinde cuentas a "B" quien rinde cuentas a "C" y éste a su vez, rinde cuentas nuevamente a "A"; en este sentido, a través de un ciclo, todos se controlan entre sí.

Este modo de funcionar la Rendición de Cuentas ha sido criticado entre los actores que intervienen en la rendición de cuentas globalizada, al efecto que sugieren que los organismos mundiales rindan cuentas a la

sociedad civil, y al público en general mediante la implementación de políticas que vayan dirigidas a las buenas prácticas de control y autorregulación. Para ello, sugieren el Pacto Global de las Naciones Unidas, Principios de Ecuador, Sphere Project, como lugares y medios para que los Actores Interglobales rindan cuentas (Lloyd, Warren y Hammer, 2008).

La Globalización, integración mundial y desaparición de fronteras económicas en la que estamos inmersos, surge con fuerza, la tendencia a impulsar y fortalecer el mundo local como mecanismo social de defensa del entorno inmediato y de garantía de la lucha por la mejor de las condiciones de vida de la ciudadanía.

2.1.9.4 Participación Ciudadana

Este concepto tiene diversas connotaciones. Se traduce como medio que contribuye al diálogo entre los actores sociales y políticos en el proceso de formulación de políticas públicas; igualmente se entiende como un tema dirigido a la gobernabilidad y al fortalecimiento de la democracia.

Según Aristóteles, la democracia ateniense fluía su ejercicio en el “Ágora”, en donde se destacaba la participación ciudadana como principio democrático real, representado por agentes sociales (Aristóteles, 1874).

Se enfoca en esta ocasión, como una forma nueva de ver la política y el centro de una práctica que le concede a la ciudadanía intervenir en los asuntos de interés colectivo. De allí se citan las siguientes definiciones:

Proceso mediante el cual los ciudadanos toman parte de la búsqueda de soluciones a los temas de la comunidad, participando en igualdad de condiciones en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de políticas públicas con la intención de incidir en la toma de decisiones que afectan su vida y la de las futuras generaciones (Rinchkarday, 2008).

Un Proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los

asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambientales para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad, en que se desenvuelven (González Ballar, 2002).

La participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa. Se refiere a la integración de la comunidad en general en los procesos de toma de decisiones y participación, ya sea individual o colectiva en los asuntos del gobierno. Así como también, impulsa la democracia real, sin considerarse como un privilegio de la minoría; es un derecho y un deber de los ciudadanos en general.

Sin duda alguna, la participación ciudadana y la democracia participativa son términos vinculantes por ser el primero un mecanismo y manifestación del segundo.

Sin embargo, impera en nuestra sociedad la exclusión de los ciudadanos en la participación de los asuntos públicos en todos sus momentos o etapas, lo que conlleva a un descontento generalizado y a que cada día surjan más organizaciones que representan a la sociedad civil en forma activa ante las decisiones y resultados que tienen los gobernantes en su gestión administrativa.

Las manifestaciones de la Participación Ciudadana se tipifican en Activa, cuando incide en las políticas públicas y genera condiciones para el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía; Pasiva, no interviene en las políticas públicas y Reactiva cuando la ciudadanía concurre en las políticas públicas.

La Participación Ciudadana se puede considerar como un derecho, entendido como la facultad de la población de involucrarse en los aspectos sociales del diario vivir; como un deber, al relacionarse con la responsabilidad de participar en los asuntos públicos y como mecanismo, refiriéndose al instrumento a través del cual se pueden ejercer los derechos y deberes de los ciudadanos..

Es importante aclarar que la Atención Ciudadana no es sinónimo de Participación Ciudadana como se quiere denotar en algunas ocasiones. Cuando se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender en forma directa a los clientes orientándolos sobre trámites y servicios, atendiendo sus quejas y denuncias se está ante la Atención Ciudadana. Mientras que la Participación Ciudadana es la intervención concurrida de la ciudadanía en los asuntos que se ventilan en la Administración Pública. El denominador común que tienen ambas acepciones es la interacción de la ciudadanía en la cosa pública.

El actor irremplazable en una Democracia Participativa es la Participación Ciudadana en todas sus manifestaciones o expresiones sociales. Es por ello, que el "Sueño del Buen Gobierno" lo conceptúa Carlos Donolo como una apología de la democracia, que tiene como objetivo atender a los ciudadanos que no están conformes ni satisfechos con las decisiones inconsultas que se toman en el Estado, amén de las organizaciones políticas y sus representaciones de líderes (Donolo, 1994).

Los Buenos Gobiernos responden a las necesidades y demandas de la población en tiempo oportuno y en forma eficiente. Su actuar es transparente y la información que genera tiene acceso al público sin cuestionarle el uso de la misma. Igualmente, reporta sobre sus acciones, rinde cuentas sin restricciones y violaciones a las leyes que rigen la materia. En conclusión, la razón del Buen Gobierno es que sus objetivos se hagan realidad.

La Rendición de Cuentas por parte del Gobierno lo hace a la Ciudadanía porque ésta lo exige por derecho y deber.

La Participación Ciudadana se avoca a una Rendición de Cuentas transparente y oportuna en donde la voz del pueblo se haga sentir. Es por ello, la necesidad de crear canales de participación ciudadana, creada y organizada por la misma población, mediante redes sociales y personas

que trabajen en conjunto en la misma comunidad con el objetivo de que la población civil tenga acceso a las decisiones del gobierno.

Esta participación es necesaria para construir una democracia real y no dejar todo el control en manos de los gobernantes y establecer una especie de contrapeso que ayude a transmitir mejor las preferencias de las y los ciudadanos, suavizar y mediar en conflictos, favorecer acuerdos, etc. aportando inquietudes, diferentes puntos de vista y soluciones a los problemas sociales.

Existen mecanismos en que la participación ciudadana actúa como: las Consultas Ciudadanas, Acceso a la Información, Consejos Consultivos o Ciudadanos, Espacios de Diálogo y Consulta, Observación Ciudadana, Contraloría Social, Financiamiento Público a Proyectos Propuestos por Actores Sociales y Procesos o Sub-Procesos Compartidos Gobierno-Sociedad.

Como experiencia de la participación ciudadana en países como España, en el año 2006 donde se celebró la Primera Jornada de Participación Ciudadana en la Planificación de las Infraestructuras, organizada por el Gobierno Navarro y la Asociación Española de la Carretera sobre los aspectos ambientales, el proceso de información pública y de foros participativos.

En este orden de ideas se cita como experiencias de la participación ciudadana en Latinoamérica casos del Presupuesto Participativo en su primera aparición en Porto Alegre, Brasil en el año 1989 al tomar el liderazgo social el Partido de los Trabajadores en las elecciones municipales. Este colectivo le correspondió tomar decisiones en materia de gastos municipales con la participación conjunta del Gobierno Municipal y priorizar necesidades por las limitaciones presupuestarias.

Otra manifestación de la Participación Ciudadana a través de los Presupuestos Participativos se observa en Bogotá, Colombia, en donde la

ciudadanía escoge los proyectos de inversión que según sus necesidades se deben aprobar en los presupuestos. Igualmente, se cita Argentina en la Ciudad de Rosario, en el año 2003, la modalidad ciudadana en intervenir en los Presupuestos Participativos por lo que se originó la creación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos que agrupara a los Municipios que lo utilizan.

También, cabe destacar en Méjico, el Programa de Defensa y Protección Jurídica de los Defensores de los Derechos Humanos de las Mujeres en Situación de Violencia (SEDESOL, Méjico, 2012).

La Participación Ciudadana toma cada día más fuerzas y se hace sentir. Además de un organismo de control y un sujeto propositivo ante el Estado; solicitando espacios para diálogos equitativos.

2.1.9.5 Gobernabilidad

Otra incidencia que se presenta en la Rendición de Cuentas es la Gobernabilidad, entendida según el Banco Mundial como:

“Estilo de Gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas. Por extensión, se define como cualquier forma de coordinación social” (wikipedia, 2012).

La génesis de la Gobernabilidad fue del resultado de la crisis política que se originó al inicio del año 1970 producto de acontecimientos como las renuncias del Charles De Gaulle en 1969, como Presidente de Francia, y de Richard Nixon en 1973, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y la derrota de esta potencia nortea en Vietnam en el año de 1975.

El empleo del término Gobernabilidad comenzó en 1990 por la clase política en búsqueda de sustituir la consolidación de la democracia y por algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BM y BID); los cuales despertaron interés por

la gobernabilidad a razón de las implicaciones que se tenía en la política estructural que conducían a un Buen Gobierno.

La Gobernabilidad es evaluada bajo criterios permisibles a saber: a) Grado de Legitimidad; b) Representatividad; c) Responsabilidad ante el Ciudadano y la Eficacia de la Gobernabilidad; todos ellos sirven para conocer y evaluar el rendimiento del sistema político y la capacidad del mismo para dirigir la sociedad y resolver sus problemas.

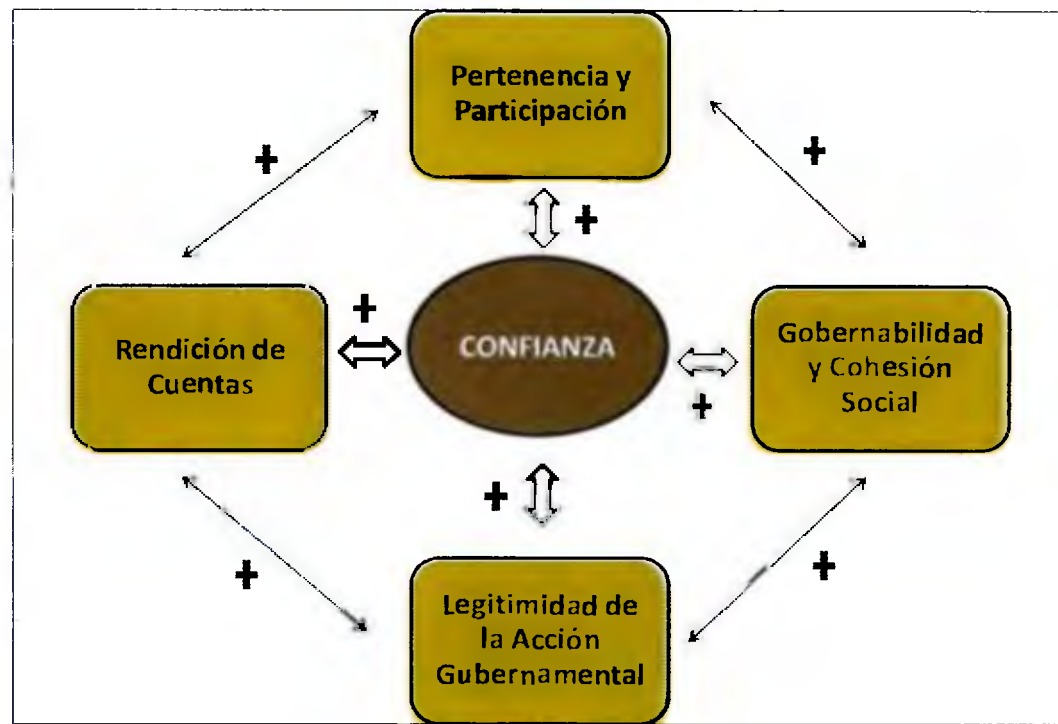
La Nueva Gestión Pública, enfoca la Gobernabilidad dentro de un modelo de gestión participativo entre actores políticos, sociales, económicos y el gobierno en donde su objetivo es buscar el equilibrio mediante la participación conjunta en las decisiones que se toman mediante las consultas.

No puede existir Gobernabilidad verdadera sin la concurrencia de los actores sociales. La dimensión de la misma se hace efectiva en la medida que los gobernantes tomen parecer en su gestión administrativa a la sociedad civil y en sus diversas representaciones. Es decir, la Gobernabilidad no es gestionar en forma unilateral, exclusiva y selectiva; muy por el contrario, es participativa, equitativa y bidireccional para así mantener un equilibrio sociopolítico.

Se destaca dentro de la Gobernabilidad, el elemento "Confianza Pública". Se dice que un gobierno no puede mantener y recuperar la confianza pública de su accionar, si éste no evidencia en forma transparente sus procesos de gestión pública y **una rendición de cuentas efectiva**.

Es por ello, que Rendición de Cuentas y Gobernabilidad se mantienen bajo un concierto que Diego Arisi y Sebastián González lo han denominado: "Círculo Virtuoso de la Gobernabilidad" (Arisi y González, 2007) cuya ilustración se presenta seguidamente.

CÍRCULO VIRTUOSO DE LA GOBERNABILIDAD



FUENTE: Informe "Fortaleciendo la Gobernabilidad A Través de una Efectiva Rendición de Cuentas"
Autores: Diego Arisi y Sebastian González, Colombia, Octubre 2007

Si la Gobernabilidad se puede catalogar como una acepción del gobierno legítimo, con participación social equitativa dentro de un ambiente de confianza pública, esta sinergia producirá resultados que se traducen en Rendición de Cuentas de lo público hacia el público.

2.1.9.6 Gobernanza

Existe cierta tendencia en confundir este término con Gobernabilidad, sin embargo, no son sinónimos.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término gobernabilidad se refiere sólo a la "cualidad de gobernable"; mientras que gobernanza es el "arte o manera de gobernar para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la Sociedad Civil y el Mercado de la Economía".

Para ser más explícita, la Gobernabilidad se desarrolla del gobierno a la sociedad civil de manera no igualitaria y la Gobernanza, es una interacción retroalimentada, organizada y consciente de los actores en condiciones de igualdad y respeto.

La Gobernanza es el modelo que toman los Estados para gobernar en democracia participativa por actores sociales; mientras que la Gobernabilidad es la acción de gobernar bajo un ámbito de acción o cobertura (A. Spencer, 2012).

Se incorpora este término en los años 90, como uno de los componentes de la Gobernabilidad, a raíz de las transformaciones del Estado, el surgimiento del fenómeno de la Globalización y de la evolución de las sociedades desarrolladas que producto de las complejidades que presenta la sociedad, la Nueva Gerencia Pública (NGP) se ve avocada a nuevos paradigmas que los gobiernos deben aplicar en la toma de decisiones.

No menos cierto es, que en su florecimiento, jugaron un papel importante, el repliegue del Estado, la privatización, desregularización, las reformas liberales, reducción de la Estructura del Estado y la influencia de los organismos internacionales. Todos estos aspectos condicionarían a que los gobiernos perdieran su capacidad de dirigir la sociedad.

Ante este escenario de eventos socioeconómicos, los gobiernos se sienten incompetentes para dirigir y controlar el Estado. De allí surge la interrogante ¿Cómo se Governa?

La respuesta emerge de la necesidad de aplicar un proceso mediante el cual los actores de una sociedad definieran la dirección que ella debe tomar y su capacidad para hacerlo; es en ese momento donde aparece la Gobernanza, cuyo objetivo es generar un proceso de orden de dirección social, realizado por la misma sociedad.

La Gobernanza va en contraposición a la imposición unilateral de la voluntad de gobernar el interés colectivo. Ella parte de un “sólo sentido” entre los que gobiernan y los gobernados; hacia el modelo de “doble sentido” en donde las toma de decisiones son compartidas entre los que gobiernan y los gobernados (Koiiman, 1993).

Al utilizar los gobiernos la Gobernanza como modelo para dirigir la cosa pública en ella se traduce la democracia participativa; y al existir la participación de la sociedad civil, ella va exigir resultados manifiestos de la gestión pública, en donde los actores que han participado (gobierno y sociedad civil) se ven avocados a rendir cuentas.

2.1.9.7 *Transparencia*

Es la obligación de los sujetos obligados de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación, en ejercicio de sus atribuciones. Tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público, en un marco de abierta participación social y escrutinio público.

Además, pretende formar a una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos, obligaciones y colabore activamente en el fomento de la integridad y a combatir la corrupción.

También su acepción es definida bajo diferentes enfoques. Se dice que un objeto es transparente cuando la luz lo traspasa de un lado a otro; mientras que al sujeto se le considera como tal, si su actitud es sincera, franca y sin ocultismo.

Cuando el concepto se aplica a una organización ya sea pública, privada o civil, indica que la gestión de sus recursos y sus resultados los somete a la disposición del público o ciudadanía en general, o quien lo

solicite, sin mantener reservas y en forma clara. Incluye además, la conducta que debe mantener el servidor público, en representación del Estado, en cuanto al acceso a la información.

La transparencia se vincula con la Rendición de Cuentas como una característica de ésta desde el punto de vista de su forma. Lo contrario, la actividad de rendir cuentas obedece al actuar en forma transparente.

Una de las manifestaciones de la transparencia es el acceso a la información como la define Eduardo Guerrero Gutiérrez en su obra: **“Para Entender la Transparencia”**, en la cual establece que la interrelación de ambos términos no debe generar confusión porque un Gobierno Democrático, rinde cuentas a la ciudadanía cuando explica y justifica lo actuado. En contraposición, el Gobierno se perfila de transparente cuando muestra información sobre su gestión, y la somete al escrutinio de la ciudadanía (Guerrero Gutiérrez, 2008).

Lo ético conlleva a que el funcionario público en forma transparente se conduzca conforme a las normas y a la Ley.

A Kant (1921) se le atribuye la relación entre transparencia y la moral, estableciendo que “todas las acciones que afectan el derecho de los seres humanos son injustas si los principios que los guían no soportan ser publicados”.

Hoy en día, dentro de las responsabilidades del Estado y del Buen Gobierno está el proporcionar los mecanismos necesarios para que la sociedad asuma el control ciudadano del quehacer público a través, de la transparencia y la rendición de cuentas.

Lo antes expuesto, trae como resultado que para que las sociedades sean más democráticas se requiere por parte del Estado, fortalecer los mecanismos que se utilizan para la rendición de cuentas y el acceso a la

información, con el objetivo de establecer un sistema de rendición de cuentas amplio, en donde la sociedad sea más crítica, tolerante y participativa.

Es por ello que los gobiernos democráticos han establecidos leyes, normativas y sanciones alusivas a la transparencia en la gestión pública y al manejo de la información pública; ya sea porque el sistema democrático lo exige, la ciudadanía o por la propia conveniencia de los gobiernos.

El Buen Gobierno se apunta a crear una buena imagen en el ámbito interno y externo, no de palabras sino con hechos o resultados de su gestión administrativa.

Como se mencionó en otro apartado de esta investigación a nivel de grado, la rendición de cuentas solamente no se ejecuta en el ámbito nacional sino también en el internacional. De allí, organizaciones nacionales e internacionales como Transparencia Internacional, la cual cuenta con el Capítulo de la República de Panamá. Es la única organización no gubernamental que se dedica a combatir el flagelo de la corrupción mediante la incorporación de la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en forma holística.

Esta tiene como misión, provocar cambios que promuevan un mundo libre de corrupción, aplicando valores de transparencia administrativa, responsabilidad financiera, integridad, solidaridad, valentía, justicia y democracia.

Igualmente, su visión se proyecta hacia un mundo donde los gobiernos, la política, los negocios de la sociedad civil y la vida cotidiana de las personas estén libres de corrupción.

La operatividad de Transparencia Internacional (TI) es a nivel internacional, mediante Secretariados Internacionales denominados Capítulos. Su objetivo se basa en enfrentar las diversas manifestaciones de

la corrupción que se presentan en lo interno y externo de un país, en relación a los temas económicos, comerciales y de políticas internacionales, enfocado a combatir la corrupción en sus causas y síntomas. Todo esto lo realiza sobre la base de un enfoque sistémico, integrando sistemas nacionales e internacionales de los gobiernos y el sector público, con el sector privado conjuntamente con la sociedad civil, en donde los sistemas nacionales son el eje y los internacionales gravitan en la periferia.

2.1.9.8 Anti-Corrupción

Para culminar con los factores que inciden en la Rendición de Cuentas no se puede soslayar el aspecto de la Anti-Corrupción, considerado como antídoto de la Corrupción y una consecuencia de la no Rendición de Cuentas.

Antes de señalar algunos controles considerados como Anti-Corrupción es menester presentar algunas apreciaciones del concepto Corrupción.

Según el Diccionario de la Real Academia Española la define como: *“Acción y efecto de corromper o corromperse. Alterar o trastocar la forma de algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a alguien”* (Real Academia Española, 2009).

La conceptualización del Diccionario Jurídico es: *“Acción y efecto de corromper. Cohecho. Soborno de persona o autoridad mediante precio, especies, promesa o cualquier otro medio”* (Infante, 1984).

Otras acepciones: ***“Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional”*** (Malen, 2003, 35).

Una estudiosa de la corrupción como fenómeno social es Susan Rose-Ackerman quien sostiene:

Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluir unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables (Rose-Ackerman, 1999, 51).

Agrega, que en todo acto de corrupción intervienen dos actores: el corruptor y el corrompido. El primero necesita el servicio y el segundo hace la tarea. Si el beneficiario ofrece una dádiva estamos en un acto de soborno; mientras que el que la solicita, se convierte en un caso de extorsión.

No obstante, algunos pensadores e intelectuales como: Habermas (2008), Bauman (2011), MacIntyre (2012), Sartori (1997), Kung (2012), Sen (2012) y Steiner o Chomsky (2012) coinciden en que la crisis de valores que imperan en las sociedades contemporáneas se debe a la confusión y desorientación que los antivalores han influido en la conducta de los ciudadanos, ocasionando repercusiones nocivas que llegan a afectar hasta el servicio público.

La corrupción en la Administración Pública se califica por el abuso que tienen algunos funcionarios públicos para obtener beneficios propios. De lo que se define: ***“La corrupción administrativa o de los empleados públicos no puede separarse de la corrupción política, se alimentan una a otra, donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aún cuando la profesionalidad del servicio público puede atenuar la expansión del fenómeno”*** (Villoria, 2000, 24).

Para atenuar estas malas prácticas de corrupción es necesario imponer el control como un mecanismo que contribuye a frenar la corrupción.

Como un ejemplo de control en el sector público, tenemos en la República de Colombia la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), quien trabaja conjuntamente con entidades de control, comprometidas con la gestión fiscal y para quienes manejan fondos y Patrimonio del Estado; con el propósito que las políticas públicas, establecidas por el gobierno, se ejecuten de manera pura.

A este ejemplo se cita: La Contraloría General de la República de Panamá (vigila la gestión sobre el manejo de los recursos públicos), Procuraduría General de la Nación (vela por el cumplimiento de las funciones impuestas por la Constitución y la Ley a los servidores públicos), Pacto por la Transparencia (Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción); Contaduría General de la Nación (Regula Técnicamente la Contabilidad para el Sector Público).

En representación de la sociedad civil, la Asamblea Ciudadana se puede considerar como un organismo participativo y controlador hacia las actividades que ejecuta el gobierno.

No cabe duda que la corrupción afecta en gran medida al Estado por la falta de Ética de algunos servidores públicos que forman parte de los gobiernos. Para ello, se considera la Ética, aparte de ser la ciencia que establece los valores actitudinales del ser humano en sociedad, un instrumento poderoso y determinante del comportamiento organizacional que reduce los niveles de corrupción.

Es relevante hacer alusión a la Ética Pública, la que se encarga de la actuación moral de los funcionarios en el orden del servicio público que le es inherente.

La Ética Pública tiene una estrecha relación con la Anti-corrupción. Ella representa lo correcto, lo que se debe hacer dentro del sector público para evitar situaciones lesivas a la Administración Pública.

No debe considerarse la Ética Pública como restricciones negativas hacia los que ejercen lo público; sino más bien, garantías para una gestión pública que va dirigida a una función de servicio, cuyo objetivo fundamental es la satisfacción en los mejores términos de los intereses de la colectividad.

El sub-apartado se presta para denotar la importancia que tiene la Ética hoy en día en la formación profesional; básicamente para los que formamos futuros profesionales que ejecutarán sus competencias en el sector público.

Se requiere de un servidor público con criterios éticos que aunados a los académicos sea más sensible y se identifique con los problemas de la sociedad.

Al concluirse los aspectos que inciden en la Rendición de Cuentas es pertinente conocer los resultados que ha tenido la Nueva Gerencia Pública en términos generales; y en especial, en algunos países de América Latina, Europa y Panamá, los que se desarrollan en los siguientes temas.

2.1.10 Limitaciones de la Rendición de Cuentas

A pesar que se presenta en el estudio una serie de aspectos positivos o bondades que caracterizan a la Rendición de Cuentas, el no contar con un marco regulatorio se considera a juicio propio, una limitante.

Con esta posición se explica que la Rendición de Cuentas debe contar con un respaldo legal para que se cumpla. De lo contrario, quedará a discreción de los responsables de ejecutarla y no se logrará su objetivo.

Otra debilidad de la Rendición de Cuentas que se observa, enfocada a la Nueva Gerencia Pública es la consecuencia que origina la descentralización de funciones de los Gobiernos Locales.

La descentralización de los Municipios, tiende a sobrecargar la operatividad de las organizaciones con múltiples objetivos que en algunos casos, son incongruentes y traen como resultado una estructura desorganizada y multidireccional.

Estos Gobiernos Autónomos conllevan a que las autoridades no puedan planificar, coordinar, desarrollar sus actividades a cabalidad por el exceso de tareas asumidas y se agudiza la situación si no cuentan con una buena plataforma organizativa.

En consecuencia, los Municipios o Gobierno Locales se vuelven más independientes, generando su propia cultura organizacional, alejándose de la coordinación entre la acción pública y los sistemas de información en el que se incluye la Rendición de Cuentas, los que en algún momento se pueden perder.

2.2 LA EXPERIENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

2.2.1 Reseña

A partir de la década de 1980 la Administración Pública Tradicional se ve avocada a una serie de cambios o transformaciones producto de circunstancias de índole cultural, económica y de informática a nivel mundial.

Estas manifestaciones originan una nueva corriente en la Administración Pública denominada: Nueva Gerencia Pública ("New Public Management") cuyo objetivo fundamental es obtener una mejor, mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos.

Aunado a ello, la democracia cada día se hace sentir más, a través de la participación ciudadana que exige cómo se administran los bienes públicos. Concomitante a esta situación, los empresarios solicitan a los gobiernos mayor seguridad jurídica y física para realizar sus actividades comerciales.

Bajo estas pretensiones, el Estado, en representación del sector público se considera como un agente impulsor que debe intervenir en este proceso de cambio de la Nueva Gerencia Pública (Banco Mundial, 1997).

Uno de los hechos que le otorgó en esa época mayor preponderancia al Estado fue la caída de la Bolsa de Nueva York producto de la "Gran Depresión", crisis económica mundial que tuvo inicio en octubre de 1929 y duró hasta el año 1934, en donde el Estado tuvo que intervenir estableciendo políticas socioeconómicas para mejorar y restablecer la economía del país.

También se hace de gran valor, la participación del sector público en la implementación a la comunidad económica de las bases necesarias para *mejorar su competitividad en una economía globalizada*.

Igualmente, el Estado se hace imprescindible, porque a través de él se puede mejorar la infraestructura de la comunicación y capacitar al capital humano público para ofrecer servicio de calidad.

Todos estos sucesos reafirman aún más la necesidad de la participación del sector público.

La variación del enfoque de la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública que en término anglosajón se denomina: New Public

Management, la cual se describe como "Reinvención del Gobierno" (Osborne y Gaebler, 1992) por su ámbito de acción ha trascendido de lo nacional a lo internacional.

Se puede definir la Nueva Gerencia Pública como "La aplicación de los recursos adecuados para alcanzar los objetivos públicos socialmente deseados; es decir, la obtención de los fines que la sociedad valora con el menor sacrificio de recursos posibles" (López Casanovas, 1995).

Las primeras manifestaciones en forma empírica de la Nueva Gerencia Pública fueron en Inglaterra cuando asume al Poder la Primera Ministra Margaret Thatcher en 1979 la que presentó ideas para disminuir el tamaño del Estado.

Bajo esta iniciativa de cambios al sector público, le siguió los Estados Unidos bajo la Administración de Ronald Reagan (1980); Nueva Zelanda y seguidamente propiciaron esta nueva corriente administrativa, organismos públicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y en particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Lo que realmente se persigue con este nuevo paradigma de gestión administrativa es que la Nueva Gerencia Pública apunte hacia la creación de estructuras organizativas y funcionales que permitan cambiar las políticas públicas y la cultura organizacional para adecuarse a los cambios que se generan a nivel mundial.

Winberg (1994) presenta tres (3) motivos que inducen a las reformas en la gestión pública:

a. Falta de Recursos en el Sistema lo que se refiere a eliminar acciones innecesarias y burocráticas que conllevan a costos elevados que en algunos casos se consideran como despilfarros para la institución.

b. Dar respuesta a la Situación Internacional de Globalización a través de la mejora en los servicios.

c. Cambio de Ritmo Rápido, provocado no sólo por la competitividad Internacional; sino por las innovaciones en comunicación e informática que propician una mayor rapidez en la toma de decisiones.

De esta idea el autor manifiesta la importancia que tiene la nueva tecnología en la comunicación a través de la informática que contribuye a la toma de decisiones en forma más rápida.

Otro pensamiento sobre la Nueva Gerencia Pública que se considera pertinente en el presente apartado del estudio es el de la Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid, Blanca Olías de Lima.

Según Olías de Lima, la Nueva Gerencia Pública consiste en insertar en las organizaciones del sector público, técnicas y métodos que se utilizan en el sector privado para alcanzar mayor grado de eficiencia y eficacia en los procesos, desde el punto de vista de cómo lograr resultados en la cosa pública (Olías de Lima, La Nueva Gerencia Pública, 2001).

También atribuye a este concepto, las actividades y tareas que nos llevan a la adquisición de bienes o productos públicos desarrollados tanto por la dirección como por los diferentes niveles administrativos; bajo un ambiente político, que sin lugar a dudas, incide en los intereses de la colectividad.

La Nueva Gerencia Pública pretende la emergencia de un Nuevo Paradigma, haciendo referencia a un modelo general con prejuicios ideológicos hacia el Estado, el Gran Gobierno o Buen Gobierno, la Burocracia y las Alternativas de Solución Universalista que pudieran cambiar el rumbo del "Estado Hueco". Entiéndase este término por aquél Estado

que sustituye la provisión directa de servicios por la subcontratación, privatización y desregularización de actividades (Terry, 2006).

Dentro de los lineamientos que según Blanca Olías de Lima establece la Nueva Gerencia Pública están: Reducción del Tamaño del Sector Público, Descentralizar las Organizaciones, Jerarquías Aplanadas, Ruptura del Monolitismo y Especialización, Desburocratización y Competencia, Desmantelar la estructura estatutaria, Clientelización, Evaluación y Cambio de la Cultura Organizacional.

Según la óptica de Olías de Lima, por explicarse el primer lineamiento, referido a la reducción del aparato estatal, obedece a la ineficiencia que en él impera y al mismo tiempo, pone a disposición un grado alto de contingencia, que según Luthans (1980) se entiende ésta como la relación funcional entre algunas condiciones, conceptos y técnicas administrativas correctas para alcanzar los objetivos señalados desde la perspectiva de la estructura, técnica, producción y el entorno político.

Se toma en consideración para comentar, dentro de las apreciaciones de la Nueva Gerencia Pública, la Evaluación.

Cada día los sistemas de controles se hacen más necesarios en las organizaciones. Esto obedece al aspecto actitudinal de las personas que laboran en ella y que no cumplen con lo que establecen las normas y en algunos casos, realizan actos deshonestos. Esto conlleva a que la ciudadanía reclame transparencia y rendición de cuentas en los actos; por lo que los controles han pasado a ser evaluaciones periódicas de la gestión pública en todos sus ámbitos.

La Rendición de Cuentas es protagónica en la Nueva Gerencia Pública. Su rol es el de constituir un Estado comprometido con la ciudadanía poniéndole a disposición sus quehaceres, desde una perspectiva interna. Considerándola al mismo tiempo, como un acto de obligatoriedad

de los gobiernos en nuestra época y como una medida de control que a su vez permite la evaluación de una gestión.

El recuento de la Rendición de Cuentas en la Nueva Gerencia Pública despierta el interés de conocer cómo se ha manifestado la Rendición de Cuentas en algunas regiones geográficas por lo que se presenta seguidamente experiencias en países de América Latina, Europa y la República de Panamá.

2.2.2 Experiencias en Países de América Latina

Se ha escogido como referencia para desarrollar parte de este segmento, la obra o escrito denominada: Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina –Balances y Desafíos- de la autoría de Francisco Longo y Koldo Echebarria, bajo el auspicio del Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo (CLAD, 2001).

Es pertinente dar a conocer que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo mediante la Declaración del Consejo Científico, toma las bases para una Nueva Gestión Pública Latinoamericana a The New Public Management y acoge sus resultados con el propósito de adaptarlos al contexto de la gestión pública en la América Latina.

Pareciera que el interés por crear e implementar mecanismos de evaluación que conllevan a la Rendición de Cuentas por algunos gobiernos de América Latina, se traduce generalmente en simples discursos que atienden a las reformas que requiere en esta época la Nueva Gerencia Pública (Longo y Echebarria, 2001).

A pesar que no son todos los países de Latinoamérica que ejecutan con todo rigor la Rendición de Cuentas, bajo el enfoque de la Nueva Gerencia Pública es pertinente destacar las experiencias que han tenido algunos de ellos.

Conforme al estudio realizado por los autores Longo y Echebarria, se tiene el caso de Chile que ha evaluado desde 1997 al año 2000 un total de ochenta (80) Programas Sociales de Fomento y Desarrollo Productivo por la suma de seiscientos setenta y cinco millones (\$675,000,000.00) bajo la dirección del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y el apoyo de Consultores del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el sector tributario se han simplificado en la tramitación del Impuesto del Valor Agregado (IVA), Sobre la Renta y Valoración en el Catastro de Bienes Raíces, utilizando procedimientos de verificación y fiscalización.

Los resultados de estas evaluaciones se realizan cada año conjuntamente con la divulgación de la Ley de Presupuesto y los Balances de Gestión Integral de cada ministerio; y se dan a conocer a la Cámara de Diputados y del Senado para que sean revisados.

No obstante, los autores indican tres conclusiones principales producto de las evaluaciones realizadas al Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales las que se dirigen a: inexistencia de diagnósticos previos que contribuyan como referencia para valorar los objetivos alcanzados; la diferencia de los sistemas de información y seguimiento de los programas y la falta de indicadores de eficiencia.

Es así como llegan a la conclusión, que se necesita mejorar algunas áreas, como la de información, que es fundamental para la Rendición de Cuentas. Sin embargo, resaltan que la iniciativa del Gobierno Chileno de contar con un Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales es un buen paso para mejorar la transparencia y el control que ejerce la democracia sobre ella; aspectos atinados a la Nueva Gerencia Pública.

Otro de los países que marcan dentro de la Nueva Gerencia Pública Prácticas de Control y Rendición de Cuentas es Argentina, a través del

Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), liderado por la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1995 con financiamiento nacional.

El objetivo del Sistema es integrar la evaluación de todos los programas sociales que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Social. Para tal efecto, se han creado indicadores de desarrollo social para evaluar los resultados de la gestión pública en esa área.

También se agrega la metodología utilizada, basada en el desarrollo de las capacidades propias y en la transferencia de tecnología a las organizaciones que implementan los programas; igualmente, la capacitación del equipo humano. Y por último, el fortalecimiento de la función de evaluación dentro de los programas que integran los procesos dirigidos a modernizar la Administración Pública.

En lo que concierne al Ministerio de Economía, la Tesorería, Contabilidad y el Presupuesto, sufrieron modificaciones, tales como: Creación de la Cuenta Única, Elaboración de Estados Financieros Consolidados y la implementación de la Gestión Presupuestaria por Resultados.

Hoy en día, el desarrollo del Sistema de Información y Seguimiento en Argentina, el cual no existía antes de 1992, ha permitido que los funcionarios públicos se vean obligados a rendir cuentas fundamentalmente aquellos que administran bienes patrimoniales del Estado.

En el caso de El Salvador, el estudio se enfoca a la descentralización de la gestión sobre la racionalización de los procedimientos de compras, presupuesto y contratación de servicios en el Ministerio de Educación, sistematizando la información.

El estudio contempla a Colombia, en donde la descentralización de los servicios de salud se hizo hacia los municipios y departamentos a principios de los años 1990.

Según el estudio que se cita de los autores Longo y Echebarria, en lo que se refiere a la Rendición de Cuentas en la Nueva Gerencia Pública, en los países antes citado se observa que el enfoque va dirigido hacia una reforma gerencial que implica la simplificación de los procedimientos, integración, evaluación y control de los programas socioeconómicos y la descentralización de la gestión administrativa hacia municipios y departamentos.

Se puede considerar que la gestión pública está alcanzando reformas que provienen de la experiencia empresarial en forma paulatina dentro de los recursos que cada país tiene; y con la voluntad de los gobernantes, lo que se denomina: La Nueva Gerencia Pública.

A pesar que en algunos países objeto del estudio han tenido iniciativas en lo que compete al control como herramienta de racionalizar los recursos, principalmente, el gasto público, no se percibe la Rendición de Cuentas enfocada explícitamente en su acepción.

En la búsqueda de los resultados sobre la Rendición de Cuenta en países de América Latina, la Tesista en esta ocasión presenta la experiencia de Méjico, de acuerdo a investigaciones realizadas por Sergio López Ayllón y Mauricio Merino plasmadas en el documento: La Estructura de la Rendición de Cuentas en Méjico”.

Según la Constitución de Méjico el concepto de Rendición de Cuentas no aparece manifiesto. No obstante, a través de las reformas constitucionales se ha venido conformando un sistema dirigido a ese fin.

Estas reformas constitucionales aunadas a las ya existentes, han servido para establecer sobre un marco jurídico constitucional un Sistema de Rendición de Cuentas; pero de manera incipiente.

Sin embargo, este nuevo sistema requiere del desarrollo de las legislaciones ya sabidas y de otras que faltan por hacerse. También se necesita de recursos técnicos y humanos capacitados para operar el sistema y de la revisión de instituciones públicas que sean aptas para formar parte del Sistema de Rendición de Cuentas.

La Ética Pública se considera un factor importante que se tiene que revisar para incluirlo dentro del diseño.

La información pública, como integrante o materia prima de la Rendición de Cuentas, según la Constitución de México es de acceso gratuito a la persona que la solicita mediante mecanismos establecidos para el acceso a la información.

En relación a los sujetos o servidores públicos obligados a brindar información, deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán en los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada a través del ejercicio de los recursos públicos, a través de los indicadores de gestión.

Las leyes establecerán la manera de cómo tendrán que hacer pública la información que tiene que ver con los recursos públicos.

Los autores del escrito citado, resumen las nuevas disposiciones constitucionales sobre la Rendición de Cuentas en México en tres principios: El primero es el Principio de Publicidad de la Información Gubernamental que obliga a replantear la manera en que las instituciones públicas gestionan la información con miras a eliminar el secretismo de la información.

El segundo es el de Obligación; entendido como el de exigir a las autoridades federales, estatales y municipales a producir información actualizada y completa sobre los indicadores gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Por último, la Actualización de los Archivos Administrativos de manera permanente y documentar toda acción del gobierno.

Visto desde el punto de vista integral, estos Principios se aprecian como importantes y necesarios para la Rendición de Cuentas.

Se hace referencia en la Carta Magna de México del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el que debe organizarse de acuerdo a los elementos de acceso a la información, transparencia, objetividad e independencia a la misma; según lo contempla la Constitución, indicando fundamentalmente la obligatoriedad para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica se convierte en el mecanismo central para la generación, captación, procesamiento y publicación de la información para una buena toma de decisiones, la evaluación de la gestión pública de México, todos estos aspectos que requiere la Rendición de Cuentas.

Lo que conviene a las Cuentas, según López Ayllón y Merino, los esquemas presupuestarios y contables en los tipos de gobiernos eran incompatibles; lo que genera la dificultad en la unificación de los procedimientos presupuestarios y contables, atribuyéndose cada gobierno el derecho de establecer su propio sistema.

Con la Reforma a la Constitución en la fracción XXVIII del Artículo 73 se faculta al Congreso Federal para expedir leyes sobre materia contable pública.

Como se observa, la Rendición de Cuentas en Méjico, aún está en formación, utilizando como soporte légal administrativo, las reformas constitucionales, las que se dirigen hacia una política pública articulada, coherente y viable y que todavía no se concluye.

Aún está pendiente o en espera, los desafíos organizacionales de los tres autores, en que Méjico está muy distante de Rendir Cuentas en toda su acepción; bajo las características de la objetividad, confiabilidad, claridad o transparencia.

Se consultó el documento Marco Normativo para la Transparencia de Organizaciones de la Sociedad Civil en América Latina (marzo, 2012) con el propósito de conocer la situación de Ecuador en lo que concierne a la Rendición de Cuentas que trae como resultado la Transparencia en la cosa pública.

El escrito revela que los cambios al marco regulatorio sobre esta materia han afectado las relaciones entre las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, a pesar de la buena intención que tiene éste en mantener relaciones armónicas con el sector. Esto es producto de la autonomía que revisten las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Administración Pública.

En consecuencia, toda legislación dirigida a regular las Organizaciones de la Sociedad Civil debe tomar en cuenta el derecho de autogobernarse que tienen con la finalidad de eludir intromisiones y regulaciones que interpongan con las libertades y derechos ciudadanos que fortalecen la democracia del Ecuador.

La magnitud de esta situación ha llegado al grado que las Organizaciones de la Sociedad Civil se sienten reguladas por el Estado con mucha rigidez, desconociendo su labor positiva en beneficio de la sociedad.

A pesar que existe instituciones públicas destinadas a trabajar con las Organizaciones de la Sociedad Civil como interlocutoras, no se ha logrado una buena relación para coadyuvar al desarrollo de prácticas de Rendición de Cuentas y de Transparencia.

No obstante, no sólo emergen algunos factores, que de manera positiva podrían superar la debilidad en el marco regulatorio; sino también fomentar la Rendición de Cuentas y la Transparencia en las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como primera conclusión se presenta el interés común que tienen las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado en mantener un diálogo en donde los dos sectores mantengan una Agenda sobre la Rendición de Cuentas.

Otro factor es que las Organizaciones de la Sociedad Civil Ecuatoriana han venido ejecutando prácticas de la Rendición de Cuentas que pueden servir como experiencias para otras Organizaciones de la Sociedad Civil, atinadas a fomentar el diálogo a través de una democracia participativa.

El último elemento positivo es la “Primera Rendición de Cuentas Colectiva” llevada a cabo en el Ecuador en donde participaron treinta y siete (37) Organizaciones de la Sociedad Civil y se intercambió metodología para que esta práctica se llevara a otras regiones de Ecuador.

La Rendición de Cuentas en la Nueva Gerencia Pública del país Ecuador se perfila al entendimiento entre el sector público y la sociedad civil; y para tal efecto, se está trabajando en el desarrollo de un proyecto de “Ley Orgánica para las Organizaciones de la Sociedad Civil” que instaurará un proceso de diálogo y participación ciudadana en donde ambas partes no se vean afectadas.

Para lograr este objetivo dentro de la nueva legislación se debería impulsar el fortalecimiento institucional, la transparencia y la Rendición de Cuentas de las Organizaciones de la Sociedades Civiles con el objetivo de reconocer los mecanismos regulatorios oficiales y la de las propias Organizaciones de la Sociedad Civil.

El último país de América Latina que se expone en este proyecto investigativo es la República de Costa Rica.

Costa Rica tiene un Estado Social Democrático de Derecho; por lo que la actividad estatal es legítima por sus resultados. De allí que los servicios públicos deben ser eficientes, oportunos y de cobertura general (Saborío, 2004).

Su Constitución Política mantiene la Rendición de Cuentas bajo un enfoque sistemático en el que considera obligatorio a todo servidor público que sus actuaciones estén apegadas al orden jurídico, ético y dispuesto a brindar información de su actividad para que luego sea evaluada.

Los sujetos institucionales activos de la Rendición de Cuentas en Costa Rica son:

a. La Asamblea Legislativa

Órgano Legítimo para ejercer la supervisión de todo el funcionamiento del sector público y ejerce la Rendición de Cuentas mediante las Comisiones Parlamentarias.

b. La Contraloría General de la República

Institución Auxiliar más importante de la Asamblea Legislativa en la puesta en práctica de la Rendición de Cuentas.

c. Defensoría de los Habitantes

Ente Auxiliar adscrito a la Asamblea Legislativa que fiscaliza el

funcionamiento del aparato público en general.

d. Otros Sujetos Institucionales de Rango Infraconstitucional

Las funciones de otros Órganos en torno a la Rendición de Cuentas son indirectas porque tienden a la generación de información confiable o a velar por el cumplimiento de la Ley en sentido general.

Dentro de estas entidades se citan: Procuraduría General de la República, Ministerio Público, Superintendencia General de Entidades Financieras, Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones.

e. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Se dedica a la armonización de los intereses de los consumidores y a garantizar que los servicios públicos se brinden con eficiencia.

f. Sujetos Pasivos Con Un Papel Fundamental.

Dentro de esta clasificación están el Ministerio de Hacienda y el de Planificación; que a pesar que se catalogan como sujetos pasivos tienen asignadas responsabilidades de primer orden en el Proceso de Rendición de Cuentas.

Al primer Ministerio le compete la rectoría del Sistema de Administración Financiera. El segundo, vela por la preparación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, instrumento esencial para el modelo de Presupuesto Por Resultados.

En Costa Rica se ha implementado un Sistema de Rendición de Cuentas Moderno y acorde con las características del Estado Social y Democrático de Derecho que impera en el país.

El Sistema contiene el Presupuesto Por Resultados y el Sistema de Control Interno de acuerdo a las corrientes más avanzadas internamente.

Según diagnóstico realizado por el Doctor Rodolfo Saborío Valverde, Consultor para el Proyecto de Reforma de la Administración Pública de Costa Rica en el año 2004 este Sistema se toma como base para establecer un nuevo Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con mayor cobertura; es decir, para todo el país.

La idea según el Consultor, es de crear una Ley General de Rendición de Cuentas que aglutine las normativas existentes sobre Administración Financiera, Presupuesto Público y Control Interno.

No obstante, el novedoso sistema exige la eficiencia de las autoridades, obliga a planificar, presupuestar por resultados y a rendir cuentas ante los representantes populares y población en general. Y no pierde de vista que es un proceso continuo sujeto a las situaciones a favor o en contra de lo que le presenten.

Cabe destacar, que los sujetos que deben mejorar el Sistema actual de Rendición de Cuentas en Costa Rica son precisamente los mismos que detentan el poder político y son históricamente los que se muestran renuentes a la Transparencia y a la Rendición de Cuentas (Saborío, 2004).

2.2.3 Experiencias en Países Europeos

Siguiendo el marco conceptual de la Nueva Gerencia Pública, según Leeuw (1996) ésta hace énfasis en la eficiencia y eficacia en las organizaciones gubernamentales, como también, en los instrumentos políticos y programas en beneficio de brindar servicios de calidad y transparencia de la gestión con la participación ciudadana.

La Rendición de Cuentas en España se remonta a la Edad Media, cuando los representantes del Pueblo demandaban del Rey explicaciones acerca del destino que se daba a sus aportaciones (tributos). Mientras que

la Nueva Gerencia Pública surge en el país por la necesidad de legitimar la administración, exigiendo un comportamiento eficiente y eficaz en su actuación.

Para ello, se requiere que los ciudadanos tengan la posibilidad de expresar sus necesidades mediante las vías diferentes de participación y el gobierno debe mostrar los resultados del desempeño de sus funciones a través de la Rendición de Cuentas.

La participación directa de la población civil es una de las formas en que ésta interviene en los asuntos del gobierno.

Se cita el ejemplo de la formulación de los Presupuestos de los Municipios, en donde intervienen los miembros de la comunidad y luego solicitan a los Ayuntamientos, como medida de control, que rindan los resultados de la ejecución de éste.

Cabe señalar, que no se ha podido citar artículo dentro de la Constitución Española que contemple el tema de la Rendición de Cuentas, situación que llama mucho la atención.

No obstante, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, suscrito por España en 1977, obliga al Estado Español a rendir cuentas ante un Comité de los Derechos Socioeconómicos y Culturales.

Según el informe presentado por el Comité de Seguimiento de las Naciones Unidas a los países firmantes del Pacto (mayo, 2012) revela las incongruencias e incumplimiento de España, entre otras, la Rendición de Cuentas que a su letra dice:

“Este informe pone en evidencia la deficiente rendición de cuentas por parte del Estado y la ausencia real y efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones en materia económica y social”.

A su vez, las organizaciones que firmaron el documento, recomiendan al Estado Español que debe asegurar que las políticas y planes del Estado con consecuencias sobre los derechos sociales y culturales se formulen con un lenguaje, contenidos e indicadores de derechos humanos que incluyan mecanismos eficaces de participación, seguimiento y Rendición de Cuentas.

No obstante, el Informe que elaboró Transparencia Internacional de fecha 6 de junio de 2012 ubica a España al igual que Grecia, Italia y Portugal como uno de los países que tienen “economía que va de la mano con la corrupción”.

En este sentido, el citado organismo internacional formuló dentro de las recomendaciones para España, las siguientes:

- La aprobación de una Ley de Rendimientos del Gobierno que obligue a todos los organismos públicos a elaborar un plan estratégico y presentarlo al Congreso con una rendición de cuentas anual de su cumplimiento.
- Aprobar un Plan Estratégico de Gobierno Abierto en el que se incluya la aprobación de la Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de las instituciones públicas, además de otras medidas tendientes a mejorar la receptividad, accesibilidad, participación y colaboración ciudadana en la gestión pública.

El informe citado por Transparencia Internacional, concluye que a pesar de que hay cierta participación de la ciudadanía a través de los presupuestos municipales, “España no sanciona ni controla suficientemente la ineficiencia, el despilfarro y las corruptelas en el sector público”.

Este escenario gira esencialmente en el ámbito de los partidos políticos por su papel esencial en el sistema democrático. Es decir, los dos grandes partidos políticos, el conservador Partido Popular (PP) y el social

demócrata, Partido Socialista Obrero Español (PSOE) “tienen como punto fuerte su independencia”, porque pueden definir los recursos públicos que para el financiamiento se auto asignan.

Posteriormente, se cita a Suecia, reconocido como un país ejemplar dentro del modelo de rendición de cuentas. Su acceso a la información gubernamental, libertad de expresión de los servidores públicos, transparencia en los actos públicos, es producto que su régimen gubernamental es abierto.

La Defensora Parlamentaria (Ombudswoman), Anna Karin Lundin, fundamenta la posición de Suecia en que los ciudadanos están convencidos de que sus legisladores no se dejan afectar por influencias inadecuadas. Señala que la corrupción es universal, pero Suecia la padece en menor grado.

De allí se justifica que no cuentan con programas para combatir este flagelo administrativo.

Es interesante conocer cuáles son los aspectos en que el país se basa para que la corrupción, mal que degenera la no rendición de cuentas, se ubique como uno de los países de Europa en que el índice de corrupción es mínimo. Según Lundin son los siguientes:

- Actitudes
- Derecho Penal
- Estabilidad Política
- Nivel de Educación
- Estabilidad Institucional
- Transparencia Gubernamental que permite a los ciudadanos evaluar las acciones y el desempeño del gobierno.
- La Rendición de Cuentas por parte de aquellos a quienes se les ha confiado el derecho de ejercer el poder político.

Destaca que la Transparencia y la Rendición de Cuentas son dos principios claves en el sistema de gobierno sueco.

Explica que si la democracia exige la participación pública en los asuntos de interés común, en vía contraria, debe exigir que los ciudadanos cuenten con medios para ejercer control sobre la administración de manera que la eficiencia aflore y disuada la corrupción.

En Suecia el acceso del ciudadano a la información oficial, el cual es un derecho constitucional desde 1766, permite además de ello, que los servidores públicos tengan libertad de expresión en los medios de comunicación para informar a la población sin ningún perjuicio y sanción. También que participen en las Asambleas Legislativas, Municipales y en los Consejos Condados.

La Rendición de Cuentas en Suecia apunta además, hacia los funcionarios que tienen entidades bajo su supervisión dentro de los distintos Poderes del Gobierno, Consejos Disciplinarios, el Canciller de Justicia y el Ombudsman Parlamentario. Esta última figura juega un papel importante dentro de la Administración Pública de Suecia porque salvaguarda los derechos fundamentales que contiene la Constitución.

El Ombudsman Parlamentario es designado por el Parlamento y goza de independencia completa respecto al gobierno y a la administración gubernamental estatal y local.

La última experiencia que se presenta de los países europeos sobre la Rendición de Cuentas es la de Inglaterra que desde 1995 se convierte en un Principio de la Vida Pública la que al tenor dice:

“Los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones al público y deben someterse a cualquier control adecuado de su oficina”.

Se presenta el sector educativo como un ejemplo del modelo inglés en el que se establece relaciones claras de responsabilidad de los distintos actores del sistema y define con precisión las consecuencias del incumplimiento de las metas fijadas.

Las reglas que se relacionan con el desempeño son exigentes y difundidas en forma amplia; y existe un sistema de producción de información que facilita la identificación de los centros educativos que su desempeño ha sido deficiente.

En el año 2010, el Primer Ministro de Inglaterra, David Cameron manifestó: “Queremos ser el Gobierno más abierto y transparente del mundo”, al presentar el Plan de Acción del Reino Unido.

Consideró que los datos abiertos y la transparencia se pueden considerar como las palancas más poderosas de la política pública del Siglo XXI.

Según Cameron, esto obedece a que los datos abiertos permiten la Rendición de Cuentas, mejorar los resultados y la productividad en los servicios claves a través de una comparación de la información, empoderando a los individuos y a las comunidades de un crecimiento económico dinámico.

El Gobierno Inglés ha enfocado su acción en aumentar la Rendición de Cuentas en el sector público, mejorar sus servicios y gestionar de manera más eficaz los recursos.

Para lograr estos objetivos, se han tomado medidas como el acceso o liberación de los datos para ponerlo a disposición de los usuarios con el propósito que los servicios públicos sean cada días mejores, priorizando los de los sectores, salud, educación, justicia penal, transporte e información financiera del gobierno (Documento Oficial Alianza por el Gobierno Abierto, 2010).

De las experiencias observadas de los países citados de América Latina y Europa, la Rendición de Cuentas dentro del contexto de la Nueva Gerencia Pública no se percibe dentro del marco conceptual holístico y pragmático.

Se aprecia en América Latina en los países objeto de estudios antes citado, el enfoque de la Rendición de Cuentas por parte de los gobiernos, fundamentalmente tienden hacia los controles de los programas, simplificación de procedimientos, evaluaciones de programas y resultados, utilizando indicadores de desempeño hacia ciertos sectores socioeconómicos del país.

Igualmente en algunos casos hay iniciativa de crear Sistema de Rendición de Cuentas y normativa constitucional que rija sobre la materia mediante leyes.

En lo que concierne particularmente a los aspectos que contiene la Nueva Gerencia Pública se destaca en países mencionados en la investigación, la descentralización de los servicios públicos, racionalización de los recursos asignados en el presupuesto y la información disponible al público.

Al comparar la investigación en las experiencias de algunos países de Europa, la Rendición de Cuentas a diferencia de los casos citados de América Latina, *guarda más relación con sus objetivos.*

Sin entrar en detalle, la participación ciudadana como uno de los elementos que inciden en la Rendición de Cuentas se practica mediante la elaboración del presupuesto público.

El papel protagónico del gobierno se observa en el acceso abierto a la información en forma transparente, la obligación y responsabilidad que tienen los funcionarios públicos en rendir cuentas; así como también, la

existencia del Ombudswoman Parlamentario como figura que garantiza los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos.

En dichos países antes mencionados, de ambas regiones continentales, la Rendición de Cuentas, no se ejecuta en la esencia de su concepto; al igual que no se practica como tal. Es decir, la participación ciudadana en la toma de decisiones de la cosa pública es casi nula y la Rendición de Cuentas como un sistema formal del gobierno hacia la ciudadanía no se realiza.

A continuación se presenta la experiencia de la Rendición de Cuentas en la República de Panamá, razones que inspiran el motivo de la elaboración del presente proyecto de investigación.

2.2.4 Experiencia en la República de Panamá

Se aborda en este punto del trabajo, los resultados de la Rendición de Cuentas en Panamá, los que se dan a conocer en el desarrollo del mismo.

Si se observan las Constituciones que a través de la Vida Republicana de Panamá han servido de marco legal para que el Estado ejerza sus funciones mediante los tres Poderes que lo representan (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), el término Rendición de Cuentas no aparece expresamente.

Como corolario, históricamente la acción de Rendir Cuentas no ha sido considerada su acepción en forma integral; por lo que pudiera ser que su interpretación sea una de las razones para que no cumpla o se practique como debe ser.

Dentro de las atribuciones que puede ejercer por sí solo el Presidente de la República, la Constitución de 1904, Artículo N°73, numeral 5, establece:

“Presentar al principio de cada legislatura el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la Administración”

Numeral 6

“Dar a la Asamblea informes especiales que de él solicite”.

Artículo N° 87:

“Cada Secretario de Estado presentará a la Asamblea Nacional dentro de los primeros 10 días un informe o memoria sobre el estado de las negociaciones adscritas a su Departamento.....”

La Constitución de 1941 en su Artículo N° 109, numeral 8 señala:

“Presentar al principio de cada legislatura el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la Administración”.

En lo que contiene la Constitución de 1946 sobre esta disposición en el Artículo 143, numeral 6 se observa:

“Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la Administración”.

La Norma Constitucional vigente del año 1972, reitera en el Artículo 183, numeral 5:

“Presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias un mensaje sobre los asuntos de la Administración”.

Se observa dentro de cada excerta legal antes citada, el mandato al Presidente de la República en representación del Órgano Ejecutivo el

presentar un mensaje sobre los asuntos de la administración, lo que en efecto sucede ante los Diputados que integran la Asamblea Nacional.

Si utilizamos la hermenéutica en el vocablo **mensaje**, se interpreta como una comunicación oficial del Poder Ejecutivo al Legislativo como puede ser un discurso redactado por el gobierno, resaltando sus acciones bajo un enfoque positivo ante una Cámara o Parlamento.

El término Rendición de Cuentas apareció por primera vez en la Administración Pública de Panamá en la Ley N° 56 de 25 de mayo de 1904 la que establecía que los funcionarios responsables del Tesoro Público quedaban obligados a rendir cuentas mensual o anualmente (García Morales, A., 2000).

Para dar cumplimiento a esta Ley se creó el Tribunal de Cuentas conformado por tres (3) Jueces Contadores cuyas funciones era el finiquito de las cuentas o deducir los alcances (Ibid.).

En el año de 1917, según Ley N° 33 de 14 de febrero se crea la Oficina de Fiscalización de Cuentas, anexa a la Secretaría de Hacienda (Op. Cit. 2000).

Al año siguiente, con la Ley N°30 de 30 de diciembre de 1918 se nombra un Agente Fiscal de la República que debía rendir cuentas al Poder Ejecutivo sobre el manejo y custodio de los fondos públicos, inspeccionar el Sistema de Contabilidad del Estado (Op. Cit. 2000).

Posteriormente, la Ley N° 84 de 29 de diciembre de 1930, creó la Contraloría General de la República con jurisdicción en el examen y revisión de las cuentas de los funcionarios, empleados y agentes que recibieran, custodiaran o desembolsaran fondos públicos (Op. Cit. 2000).

Para el año 1941 de acuerdo a la Ley N°6 de 1° de febrero se organizó la Contraloría General de la República y le atribuyó expresamente la jurisdicción sobre el examen y revisión de las cuentas (Op. Cit. 2000).

La Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, Capítulo II De la Rendición de Cuentas, Artículo N°17, que a su letra establece:

Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.....

Existen un Tribunal y Fiscalía de Cuentas creados por la Ley N°67 de 2008, cuyas competencias son decidir sobre la responsabilidad que les corresponde a los empleados de manejo de fondos y bienes públicos que hayan infringido las normas legales e investigar en función del examen, informe o la auditoría que contengan los reparos que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas, respectivamente (Artículo 37, lex cit.).

Como se ha observado en las leyes mencionadas, la Rendición de Cuentas se refiere específicamente a las funciones de control de la institución que fiscaliza, regula, vigila y controla los movimientos de los tesoros públicos y sus respectivas cuentas.

La República de Panamá, al igual que otros países, considera la Transparencia y legisla sobre ella como lo deben hacer los “Buenos Gobiernos” de presentar información de su gestión en forma transparente y brindar el acceso a ella.

Esta corriente positiva de transparencia se exige a los gobiernos democráticos, y se hace presente en el Estado Panameño, mediante Ley N°6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones” (Gaceta Oficial N°24,476, enero de 2002).

La citada Ley en su Artículo N°8, sostiene:

“Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido”.

El cumplimiento de la excerta legal citada no se efectúa en su totalidad. Existen aún funcionarios públicos que se niegan a proporcionar información de libre acceso, al público que la solicite; lo que ha traído como consecuencia en algunos casos, la interposición de Recursos de Habeas Data.

La Transparencia se ha manifestado paulatinamente en las construcciones de los Portales Electrónicos Institucionales a través de los Nodos de Transparencia en donde debe aparecer la Planilla de los Servidores Públicos y otras informaciones, las cuales, generalmente no están actualizadas.

En el periodo gubernamental del Excelentísimo Señor Ex Presidente de la República, Martín Torrijos (1° de septiembre de 2004 al 30 de junio de 2009) se crea la Secretaría de Metas Presidenciales, (G.O. N°25,148 de septiembre de 2004) cuya misión era la de darle seguimiento a las iniciativas gubernamentales que previamente habían sido definidas como metas que el Presidente de la República deseaba lograr en su periodo de gobierno, principalmente los proyectos de inversión.

El mecanismo consistía en que todos los meses las entidades públicas del gobierno central y descentralizado debían enviar a la Secretaría de Metas Presidenciales, adscrita al Ministerio de la Presidencia un informe del avance y ejecución de los proyectos relevantes que se desarrollaron en la entidad para conocimiento del Señor Presidente de la República y su posterior evaluación.

Esta unidad administrativa en el presente gobierno se reubica del Ministerio de la Presidencia a la Autoridad del Canal de Panamá en donde sus funciones son desapercibidas por falta de transparencia y eficacia de la gestión gubernamental.

Se observa en el transcurrir de los gobiernos que la Rendición de Cuentas no se ha practicado como norma legal y constitucional; ni como un ejercicio meramente pragmático.

En ambas condiciones los Gobiernos de la República de Panamá, no han mostrado voluntad de presentar iniciativas sostenibles y versátiles de Rendición de Cuentas.

Lo que se entiende es la mala interpretación de los términos, **Rendir Cuentas** con el **Enviar un Mensaje por parte del Presidente de la República**; este último; lo realiza todos los años ante un hemiciclo denominado Asamblea Nacional. Obviamente que son dos conceptos con acepciones diferentes en cuanto a contenido y denominación.

La Nueva Gerencia Pública como propuesta de modelo de gestión, pareciera no perfilar interés, en los Gobiernos que ha tenido y tiene el país. Esto es preocupante porque hoy en día la Nueva Gerencia Pública dentro de sus pretensiones está la Evaluación mediante los controles de gestión, necesaria para medir los resultados obtenidos.

El mecanismo de control se hace muy imperioso en las instituciones estatales. En primer orden porque la ciudadanía reclama transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental que exige, cuánto, cómo, cuándo y en qué se han gastado sus tributos; y en segundo, porque los Estados Modernos que practican la democracia en todas sus acepciones requieren de gobiernos cuya imagen se proyecte a lo interno y externo de manera confiable en su gestión y que las relaciones entre el Estado y la Sociedad mantengan un equilibrio o gobernabilidad, dirigiendo su política hacia la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

La Rendición de Cuentas se refiere en Panamá, particularmente a lo que se relaciona con el manejo de valores, cuentas, patrimonio estatal; no así en lo que se refiere a la ejecución de gestiones y ejecución de programas y proyectos en forma cualitativa y cuantitativa.

A diferencia de otros países y de los que se han citado anteriormente, no se muestra experiencia ni se vislumbra una Rendición de Cuentas que conlleve a sus objetivos.

Es por ello, que a la Tesista le anima la idea de realizar el presente proyecto investigativo de Formular un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública.

Para concluir el presente Capítulo es pertinente referir en el estudio las teorías administrativas en que se fundamenta la tesis las que se describen a continuación:

2.3 Teorías de la Administración en que se Fundamenta el Estudio

2.3.1 Teoría de Los Sistemas

Para comprender el funcionamiento del ente o instancia que interesa estructurar es necesario idearlo como un sistema. En consecuencia, el Sistema de Rendición de Cuentas a diseñar es la razón total y su conformación interna se descompone por subsistemas interrelacionados entre sí; pero, interdependientes por la naturaleza de cada uno de sus segmentos funcionales para alcanzar una finalidad específica.

La Teoría de los Sistemas va enfocada hacia la realidad y fue presentada por primera vez por los autores: F.J. Roethlisberger y W. Dickson en su obra *Management and Yorker* en 1939.

Esta teoría es una de las pocas que se pueden aplicar a las diferentes disciplinas del conocimiento humano como las Ciencias Exactas, Cibernética, Ciencias Naturales y Sociales.

En el caso de las Ciencias Sociales, la Teoría de los Sistemas se relaciona y aplica a las estructuras organizativas, procesos y funciones; al igual que se interesa por entender las interrelaciones de los componentes particulares, destacando a cada uno de ellos por sus funciones propias que en conjunto se convierte en el todo, estableciéndose por lo general, una cultura institucional social.

Según Henderson (1930) considera que la interdependencia de las variables en un sistema es una de las inducciones más amplias que poseemos de la experiencia.

Son muchas las opiniones de estudiosos de la Teoría de Sistemas sobre el concepto Sistema las que algunos la definen así:

Clealand y King

“El conjunto de partes regularmente interactuantes e interdependientes que forman un todo unificado” (1976).

West Churman

“El conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas. Es decir, que los sistemas integran un conjunto de elementos que operan agrupadamente hacia el o los objetivos generales del todo” (1976).

Johnson y Kast

“Un todo organizado y complejo, implica un complejo interconectado de componentes o partes fundamentales relacionadas que forman un todo unitario” (1976).

Otra de las definiciones que se catalogó como análoga para el presente trabajo de investigación fue la del autor Joaquín Rodríguez Valencia en su libro “Introducción a la Administración con Enfoque de

Sistemas", en donde ilustra sobre el significado de la Teoría de Sistemas de la siguiente manera:

“Es un conjunto organizado, formando un todo, en el que cada una de sus partes están interrelacionadas a través de un orden lógico que concatenen sus actos hacia un fin determinado” (Rodríguez Valencia, 2003).

Tomándose como referencia lo planteado por el citado autor, el principal fundamento conceptual del “Sistema de Rendición de Cuentas” en sustentación es la Teoría de Sistemas, cuya concepción se centra bajo un enfoque holista, constituyéndose el todo como el objeto principal, y los diversos componentes como partes secundarias del todo. Es por ello, que el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto descansa en esta teoría, que para los efectos operacionales de la misma, su aplicabilidad abarca el aparato gubernamental como un sistema integrado.

2.3.2 Teoría Estructuralista

Se le atribuye la autoría de la Teoría del Estructuralismo en las Organizaciones al Sociólogo Max Weber quien sostenía **“que la Organización Burocrática era el medio más racional de llevar a cabo el control imperativo sobre el hombre”**, por lo que llega a la conclusión que la burocracia era indispensable para dirigir una administración masiva en un escenario social moderno.

En este sentido, Weber logra implantar una estructura burocrática modelo (1922) como resultado de un análisis de la Administración Pública Prusiana, dirigido a la diferenciación de tres (3) tipos de autoridad.

El Estructuralismo, en el plano administrativo, constituye la organización sobre criterios formales en cuanto a reglamentos, normas disciplinarias, procedimientos, competencias de puesto, jerarquía controles

jerárquicos, sistemas de trabajos, responsabilidades definidas en un grado estricto.

La Teoría se fundamenta en el estudio de los problemas de las empresas y sus causas, prestándole particular atención a los aspectos de autoridad y comunicación dentro del sistema formal de las empresas, considerándose que existen cuatro elementos comunes en todas las empresas: autoridad, comunicación, estructura de comportamiento y estructura de formalización.

De acuerdo al enfoque estructuralista se busca un balance entre los objetivos de la empresa y los objetivos del recurso humano, tomándose en cuenta las necesidades de la empresa y las de los trabajadores. Así mismo, esta corriente sostiene que cuando existe antagonismo en los propósitos de la organización formal y la informal, provoca un clima de tensión y conflicto que separa los intereses empresariales de los individuales.

Esta escuela aporta al presente estudio el criterio del equilibrio que debe existir entre los objetivos e intereses del Gobierno y sus asociados o la sociedad civil. En este sentido, concebir un Sistema de Rendición de Cuentas que presente dentro de su modelo, la forma de procurar ese balance de intereses entre Gobierno y Pueblo, se podría dignificar en gran medida las prácticas actuales de la supuesta Rendición de Cuentas en la Gestión Pública Panameña.

El contexto del señalamiento antes expuesto afirma que debe existir entre los objetivos e intereses del Gobierno y sus asociados o la sociedad civil un criterio de equilibrio, descansando en el hecho de que el objetivo del Gobierno siempre deberá ser el rendimiento de cuentas de todas sus actuaciones hacia la sociedad para la cual sirve y, el objetivo de la sociedad civil deberá ser el conocer las actuaciones del Gobierno y dar fe de su satisfacción por las actuaciones y cumplimiento de la gestión gubernamental desarrollada en cada una de las áreas de acción.

Los Gobiernos de turno al exponer y justificar, de manera transparente, ante la sociedad sus actos y eventos ejecutados, mediante un Sistema de Rendición de Cuentas estructurado y creado con regulaciones que normen su funcionamiento, lograrán aquel balance (organización – trabajadores) que requiere toda entidad para una gestión efectiva.

2.3.3 Teoría de Las Relaciones Humanas

Se origina por estudios realizados por Elton Mayo (1927), Psicólogo y Sociólogo Industrial, especialista en teoría de las organizaciones y las relaciones humanas, quien conjuntamente con un grupo de colaboradores desarrolló un experimento en una fábrica en el Estado de Filadelfia, que consistió en demostrar que no existe colaboración del trabajador, sin que éstos sean atendidos y escuchados por las empresas, considerándose que en ese entonces los trabajadores recibían un trato deshumanizado.

Se concluye en el precitado estudio que es evidente la “...Necesidad de humanizar y democratizar la administración, liberándola de los conceptos rígidos y mecanicistas de la Teoría Clásica. La teoría de las relaciones humanas fue un movimiento dirigido a la democratización de los conceptos administrativos...”.

Otra de las conclusiones de este experimento fue que “...Cada grupo social desarrolla creencias y expectativas con relación a la administración que influyen en las normas y estándares en el grupo...”

Según el experimento de Hawthorne se observó que “...en la organización es muy importante tener en cuenta los aspectos y las decisiones que tienen los empleados para enfocar y establecer las relaciones humanas. Así mismo, los investigadores concluyeron que “...Los grupos informales **definen sus reglas de comportamiento, sus recompensas y sanciones sociales, sus objetivos, su escala de valores sociales, sus creencias y expectativas, y cada participante los asimila e**

integra en sus actitudes y su comportamiento...” En nuestra hipótesis esto conlleva a que la Escuela de las Relaciones Humanas valora a los grupos informales quienes son vistos como determinantes de sus propias reglas, pero, más interesante es aún la definición de las “*sanciones sociales*”, lo que llama poderosamente la atención en virtud de que el modelo propuesto tiene un componente sancionador por para de la sociedad.

Las acepciones manifestadas por la Escuela de las Relaciones Humanas guardan una significativa relación con el Sistema de Rendición de Cuentas en proyección, en donde se ubica al Gobierno en la figura de la empresa, y a los grupos informales de trabajadores, asumiendo el papel de la sociedad civil, quienes demandan una democratización en cuanto a la atención que debe recibir la población, que exige un tratamiento más participativo en la gestión pública.

2.3.4 Teoría de Administración Por Objetivos y Resultados (APOR)

El creador de esta teoría neoclásica fue Peter F. Druker, en la década de 1950 como un método de evaluación y control del desempeño en aquellas organizaciones cuyo crecimiento, básicamente en el área financiera, era rápido.

Esta técnica administrativa es considerada como un sistema dinámico, en el que se integran la necesidad que tiene la organización en lograr sus objetivos fijados (generales) con los que cada Gerente o Administrador espera obtener (específicos) en su unidad administrativa.

Su enfoque hacia los fines de la organización sobrepone a los medios que ésta utiliza. El cómo administrar es superado por el por qué o para qué administrar (Druker, 1954). Por ello, los resultados alcanzados van a contribuir a que la gestión pública sea cada vez más eficaz.

La Administración por Objetivos y Resultados tiene las características que los objetivos señalados por la Gerencia General, guían la ruta a seguir por los que emanan del nivel directivo medio.

Si se hace la comparación con el sector público se interpreta que los objetivos gubernamentales, emanados del Ejecutivo deben marcar las pautas de los objetivos institucionales que quiere alcanzar cada institución pública.

Otro aspecto significativo en esta teoría, es el énfasis en la medición y control de los resultados alcanzados.

Para determinar si los resultados obtenidos son los esperados, se tienen que fijar metas y realizar evaluaciones con indicadores para poder hacerse un juicio científico de lo realizado.

Cabe citar esta teoría en el presente proyecto investigativo, cuyo eje temático es la Rendición de Cuentas, representada por un sistema novedoso, desde la perspectiva que al rendir cuentas de la gestión pública se realiza sobre planes y programas estratégicos con objetivos previamente fijados.

Es decir, el rendir cuentas es explicar, evaluar lo actuado con lo fijado o programado, evaluarlo y someterlo al juicio público para luego tomar decisiones en beneficio de la colectividad.

2.3.5 Teoría de los Grupos de Interés (Stakeholders)

El término "Stakeholders" es de origen Inglés y es usado por primera vez por R.E. Freeman en su obra "Strategic Management: A Stakeholder Approach" (Pitman, 1984), quien se refirió a "quienes puedan afectar o son afectados por las actividades de una empresa". Según el autor Freeman "...estos grupos o individuos es el público o entorno interesado

(Stakeholders), que deben ser considerados como elementos esenciales en la planificación estratégica de los negocios.

Se agrega que los estudiosos de la materia opinan que la traducción correcta de Stakeholders es “parte interesada”. En este mismo sentido, otra definición es “cualquier persona o entidad que es afectada o concernida por las actividades o la marcha de una organización...”. Este concepto ofrece como ejemplo de estas personas afectadas en el ámbito interno y externo a los siguientes actores:

- Empleados
- Gerentes
- Propietarios
- Proveedores
- Sociedad
- Gobierno
- Acreedores
- Clientes

A continuación se presenta una ilustración que representa los Stakeholders en una organización (Wikipedia, Pitman, 1984).

Ilustración N° 4
LOS STAKEHOLDERS A NIVEL INTERNO Y EXTERNO
EN LA ORGANIZACIÓN



Autor: Pitman, 1984

Como se observa en la ilustración, el eje central es la empresa, en donde gravitan los Stakeholders bajo entornos internos y externos.

Durante la presente investigación se consideró que en materia de sistemas, los Stakeholders son catalogados como grupos involucrados en un problema o situación determinada del Estado; de los que se requiere de una solución mediante su propio poder de decisión y participación.

En el campo de la Gestión de Proyectos los “involucrados o interesados” son aquellos que se afectan por el proyecto, negativa o positivamente; y ello conlleva a la realización de un buen planeamiento de los proyectos en donde se clasifique e involucren a los interesados.

A los Stakeholders también se les considera como ciudadanos. En primer lugar porque el pueblo es el soberano que determina la función de los poderes e instituciones del Estado y le otorga facultad mediante la Constitución Política.

En segundo término, como parte de una organización política que guía el Estado durante un período gubernamental. En tercer lugar, porque al ser miembro de una organización política puede estar en la oposición por lo que le interesa fiscalizar los resultados de la gestión de las instituciones públicas.

Por último, los Stakeholders como ciudadanos, que forman parte de la sociedad civil que exige el funcionamiento eficiente y eficaz de las instituciones del Estado que producen bienes y servicios públicos para el bien común y el beneficio y desarrollo humano.

Uno de los objetivos de la creación de un sistema en la Administración Pública es lograr la eficiencia de la gestión de manera transparente.

La presente teoría se cita en el estudio por el valor y el rol protagónico que tienen los Stakeholders en la sociedad; y en especial, en los asuntos del sector público. Su investidura como ciudadanos y electores de los gobernantes de un país, que exigen resultados; es decir, Rendición de Cuentas. Ya sea como Contribuyente por el pago de sus tributos y Consumidor que requiere satisfacer sus necesidades que el Estado debe brindar por medio del Gobierno.

Con las teorías administrativas desarrolladas en este capítulo que contribuyen como sustento referencial al presente estudio investigativo, se presenta en el siguiente apartado, el Marco Metodológico que explica aspectos metodológicos que se consideran en la investigación. Como también, las herramientas de recopilación de información que sirvieron de sustento para el análisis de la presente tesis.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

Siguiendo el patrón de los autores en teorías de la investigación, se describe en esta ocasión, la forma y estrategia metodológica que se utiliza para desarrollar la presente investigación. En este sentido, se analizan los siguientes tópicos:

3.1 NATURALEZA DE LA INVESTIGACIÓN

Se aborda en esta sección, la metodología utilizada en el proyecto de investigación bajo el enfoque científico.

El Marco Metodológico en materia de investigación, se refiere a las acciones orientadas a definir y analizar la esencia del planteamiento del problema, objeto del estudio, mediante procedimientos científicos y específicos que a juicio de la investigadora considera apropiados para el desarrollo del proyecto.

Al utilizar el Método Científico en el presente trabajo de investigación es significativo resaltar la ciencia como fundamento del conocimiento, ya sea éste por su tipología denominado: Vulgar o Científico.

El conocer conduce al hombre a enfrentarse a una realidad existente y certera en donde se interrelacionan dos (2) elementos: uno cognoscente denominado sujeto y el otro calificado como objeto.

La actividad interrelacionada se realiza a manera de percepción, en donde el sujeto aprehende el objeto y éste (objeto) es aprehendido por aquél (sujeto). Esto concluye en que dependerá de cómo el sujeto aprecie o valore lo que observe para emitir un juicio.

Por ejemplo, el sujeto al observar un objeto, acontecimiento o hecho ocurrido en forma vaga, simple sin analizar, se interpreta como un Conocimiento Vulgar. No obstante, al cuestionarse el por qué del hecho e ir más allá del mismo, buscando la respuesta lógica, razonada a través de la investigación, sin duda alguna, se está en el Método Científico.

Es por ello, que el tema objeto de estudio inspira a la Tesista a presentar un proyecto de investigación aplicando el Método Científico ante una realidad percibida como es la mala práctica que han realizado los gobiernos y que en la actualidad ejecuta la gerencia pública panameña, que es no contar con un Sistema de Rendición de Cuentas que ilustre y participe a la ciudadanía de la gestión pública.

Por lo antes expuesto, se origina la presente investigación; debido a una situación problemática de hechos observados por causas dentro de las que se citan: la falta de Rendición de Cuentas y la Transparencia, a lo que se requiere dar respuesta.

En el presente proyecto de investigación se ha consultado diferentes escritores sobre métodos de investigación científica por citar: Mario Bunge (1985), Arias Galicia (1976), Hernández, Fernández y Batista (1996), Ileana Golcher (1999) y Héctor y José Araúz-Rovira (1996). Todos ellos coinciden en que la Investigación Científica, metodológicamente se enmarca en pasos a seguir en un orden lógico, secuencial que inicia con la elección del tema hasta los resultados de la investigación.

3.2 ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO

El sentido epistemológico que requiere la teoría y la aplicación de la ciencia es considerado como una necesidad; para una mejor interpretación e integración de las disciplinas científicas, por entenderse la Epistemología como ciencia o teoría de la ciencia.

El término **Ciencia** según el filósofo griego Aristóteles tiene como objetivo “el conocer los casos en su esencia y causas” y proviene del vocablo griego, **episteme** (Metafísica, Libro V. 384-322 A.C.).

Actualmente, la Epistemología se ubica como la Teoría del Conocimiento Científico que conlleva metodológicamente a desarrollar investigaciones sobre hechos o problemas reales que se basan en hipótesis formuladas y sustentadas por el investigador.

Para Jean Piaget (1896-1980), la Epistemología **“es el estudio del paso de los estados del mismo conocimiento a los estados de conocimiento más riguroso”**.

Hernando Barragán (1977) la considera como **“el conocimiento válido y su función es la de ser una ciencia interdisciplinaria, debido a que aborda problemas de hechos valorativos de otras ciencias”**.

La Enciclopedia Virtual Wikipedia la define: **“rama de la Filosofía cuyo objetivo es el estudio del conocimiento”**, al mismo tiempo que la asocia con la Gnoseología o estudio del conocimiento o pensamiento en general.

Cabe señalar, que la Epistemología presenta el conocimiento como el resultado de la interacción del hombre con su medio, lo que requiere que la investigadora organice su saber hasta convertirlo en un sistema metodológico.

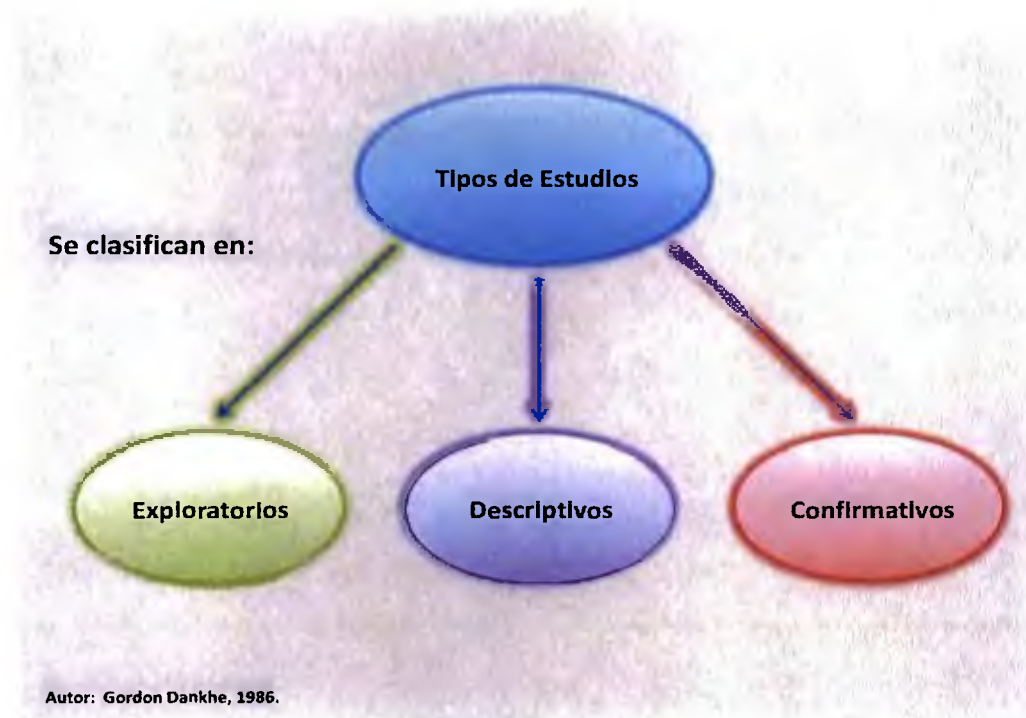
Con el Enfoque Epistemológico se presenta y explica en este capítulo, los Tipos de Investigación; Nivel de Profundidad al que se desea llegar; Diseño de la Muestra; Técnicas e Instrumentos para la Recolección de Datos como: Encuesta, Documentos, Entrevistas y Observación; Tratamiento de la Información; Cronograma de Trabajo; Presupuesto de la Investigación y la Bibliografía Preliminar requerida, utilizados en el Trabajo Final de Graduación.

3.3 TIPOS DE INVESTIGACIÓN

Según Gordon Dankhe (1986), estudioso de los Métodos de Investigación, los Tipos de Estudios se clasifican en: Exploratorios, Descriptivos y Confirmativos.

Ilustración N° 5

TIPOS DE ESTUDIOS



Para escoger el Tipo de Estudio, primero se planteó el problema y luego se revisó la literatura. Esto determinó y ubicó la investigación como Exploratoria, Descriptiva y Confirmativa debido a que en una investigación se pueden presentar los tres tipos de investigación y a su vez, dependerá de los objetivos del investigador (Hernández, Fernández y Baptista, 1996).

El autor citado define los Estudios Exploratorios como **“Los que se utilizan para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad**

de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real”.

La Profesora Ileana Gólcher (1999), con relación a la Investigación Exploratoria, manifiesta que: **“Su propósito es realizar un primer acercamiento, una primera aproximación a un tema desconocido para el investigador, e identificar cómo se relaciona dicho fenómeno con los eventos que suceden a su alrededor”.**

Este tipo de investigación ayuda a preparar el terreno y ordinariamente, antecede a los otros estudios; así como también, se llega a plantear un problema y/o a elaborar hipótesis de trabajo.

En virtud que la investigación planteada se denomina: **“Formulación de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña”**, se califica el tema como innovador, o sea, no planteado con anterioridad en la Gerencia Pública Panameña.

En relación al Tipo Descriptivo, Dankhe (1986) lo precisa como: **“aquél que pretende describir las características más importantes del mismo en lo referente a su aparición, frecuencia y desarrollo”.**

El Estudio Descriptivo detalla pormenorizadamente los aspectos del fenómeno o situación a investigar que ya existen en forma independiente. Esto ubica al investigador a determinar lo que se desea indagar, por lo que permite conocer los instrumentos apropiados que tendrá que utilizar en la investigación.

También con la Investigación Descriptiva se pueden medir conceptos o variables. Se agrega, que el objetivo es que el investigador describa situaciones, eventos y hechos que se observan sin alterar la realidad. En este sentido, en la presente investigación se narran experiencias del tema en algunos países de América Latina, Europa y

Panamá. También, se explican las Teorías Administrativas en que se fundamenta el estudio.

Con la utilización de este método, se mide la necesidad de Formular un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, utilizando instrumento de medición como es la Encuesta.

Al igual que el Estudio Exploratorio, en el Descriptivo no se puede llegar a conclusiones muy específicas del fenómeno; sin embargo, al llevar a cabo el estudio se obtiene un mayor conocimiento del fenómeno.

Por último, el Estudio Confirmativo Dankhe lo define como: **“aquél en donde el investigador conoce más a fondo la situación o fenómeno que desea investigar”**.

Se caracteriza por ser altamente estructurado debido a que reafirma lo existente.

Tiene como objetivos alcanzar conclusiones generales en relación al fenómeno o situación de estudio y a confirmar o rechazar una hipótesis o aproximación teórica porque se conoce la situación real y veraz del hecho.

Además de los tipos de investigación antes citados, se aplica el Estudio Explicativo. Él parte de la explicación clara del problema y requiere de la relación **causa – efecto** a través de variables.

Según la apreciación de la Investigadora – Tesista, el tema central del trabajo emerge de una causa que a juicio se considera un problema que al mismo tiempo ha tenido y tiene efectos o repercusiones negativas en la gerencia pública.

Por ello, la formulación de la Hipótesis se hace imperiosa porque ella contiene lo que se busca o se quiere demostrar (Jiménez Paneque, 1998).

Al considerarse lo que conlleva el Estudio Explicativo se elaboró la Hipótesis, inspirada en los objetivos y preguntas de investigación y que la misma, sirve de guía en el estudio. En el detalle se aborda en lo que concierne al análisis de la investigación.

Se reconocen como estudios Explicativos: los Experimentales y los Observacionales. En el primero se utiliza el experimento para validar o probar la Hipótesis; y en el segundo, en donde se ubica este proyecto de tesis, el investigador organiza los datos observados con el propósito de verificar u objetar la Hipótesis.

Al iniciar la investigación, la actitud hacia el trabajo de investigación es relativamente exploratoria por desconocer parte de la situación del hecho en el escenario nacional e internacional; una vez que se conoció el dato y éste se convierte en información, se traduce el estudio en describir y explicar la realidad de lo observado para concluir confirmándolo.

La investigación se enmarca dentro del Método Holístico-Inductivo por ser éste, más cualitativo que cuantitativo; dirigido a la investigación aplicada, y a respuestas a preguntas sugeridas. Tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno (García y Spencer, 2003).

El mismo se aplica a estudios basados en la Investigación Descriptiva fundamentados en problemas, desde una perspectiva global o del todo, como es el problema central de la investigación tesis.

La Metodología de la Investigación Cualitativa se inicia con una serie de interrogantes claves que posibilitan estructurar el diseño de la investigación. Aquellas surgen de la inquietud de la investigadora. Esto nos lleva a elaborar entre otras cosas: tamaño del estudio, limitaciones, extensión, duración, objetivos e importancia del mismo. (Ibid, 2003).

La Investigación Cualitativa se caracteriza por la observación participativa y entrevistas formales, como es el caso que ocupa; y se llega a determinar que en ella existe una pluralidad cognoscitiva.

En los métodos de investigación cualitativa, los investigadores no sólo tratan de describir los hechos, sino comprenderlos mediante un análisis exhaustivo y diverso de los datos con un carácter creativo y dinámico. Es principalmente un método de generar teorías e hipótesis.

3.4 NIVEL DE PROFUNDIDAD

Se ha señalado en la presente tesis la utilización de los diferentes Tipos de Investigación, tales como: Exploratorio, Descriptivo, Confirmativo, Explicativo, Cualitativo y Holístico Inductivo por la naturaleza del trabajo.

Igualmente, se ha mencionado la falta de transparencia, rendición de cuentas y honestidad con que la gestión pública se ha venido ejecutando a través de los periodos de gobierno; y de manera más frecuente y notoria, en los actos públicos, durante los últimos años en las diferentes esferas gubernamentales.

Con la Formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, se pretende que el mismo sirva de guía o norte y legado permanente para todos los servidores, funcionarios y empleados públicos del Gobierno Nacional en el presente y futuro de nuestro país.

La Formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas conlleva a formar, capacitar y concientizar a todos los panameños; y en especial, a los que ocupan cargos públicos, sobre el deber y la responsabilidad que conlleva la función de ser un funcionario público.

Los bienes y servicios que se administran en cualquier gobierno, cuyos montos son millonarios, deben administrarse con transparencia extrema, comunicarlos a la luz pública en forma clara y permanente,

acompañando el ingreso y gasto público con documentos sustentatorios en su ejecución.

Además, con un Sistema como el que se propone, se aspira a que los proyectos de inversión que se reflejan en el Presupuesto General del Estado, muestren la realidad. Es decir, que se comparen los costos reales de las obras, con lo asignado y la ejecución física de la misma para medir su beneficio y el impacto hacia la comunidad.

3.5 DISEÑO DE LA MUESTRA

En una Investigación Científica, la parte estadística del muestreo es indispensable para obtener datos confiables; toda vez que los objetivos y la hipótesis han sido planteados.

Se interpreta la Muestra, como la selección de una parte de los elementos que conforman la población que representa el colectivo de todas sus características. La misma se refiere a cómo se divide la población; los criterios o atributos que se han considerado para su escogencia y a su vez, permite el análisis de los datos.

Estadísticamente el término población se conceptúa como un conjunto finito o infinito de personas u objetos que tienen características comunes.

De algunas definiciones del término se destacan:

“Una población es un conjunto de todos los elementos que estamos estudiando, acerca de los cuales intentamos sacar conclusiones” (Levin y Rubin, 1996).

“Población es un conjunto de elementos que presentan una característica común” (Cadenas, 1974).

A su vez, se clasifica en Finita, que es la que está formada por un número limitado de elementos; e infinita, cuando el número de elementos que la integran es muy grande.

Al utilizar la Encuesta, como uno de los instrumentos de Recolección de Datos, para su aplicación se escogió una Muestra Finita por conocerse el total de la población, la cual fue de cien (100) encuestados.

Las características y atributos de la población-muestra fue: el ciudadano común que asistió a un Supermercado de la Ciudad de Panamá, Estudiantes de la Asignatura Presupuesto Público I, Turno Nocturno, Año 2012 y Profesores de la Escuela de Administración Pública que participaron en el Seminario de Administración Pública y Rendición de Cuentas el 29 de febrero de 2012.

3.6 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La Etapa de Recolección de Datos en una investigación es de suma importancia, considerando el dato e información en sus diferentes formas. Es la materia prima para que el investigador realice su estudio.

También en esta etapa se escogen instrumentos de medición apropiados para medir las variables contenidas en la Hipótesis con un grado de objetividad, confiabilidad y validez, como sus fieles atributos.

Una herramienta de medición es adecuada cuando registra datos observables que representan verdaderamente los conceptos o variables que el investigador tiene en su metacognición.

Para Carmines y Zeller (1979) **“medición es el proceso de vincular conceptos abstractos con indicadores empíricos”**.

Se cita esta definición, de otras existentes, por obtener en este proyecto de investigación respuestas observables como centro de atención. En este caso de la investigación, mediante la Encuesta, Entrevista y

Observación en las que los resultados o respuestas no atienden absolutamente a la asignación de números a objetos y eventos según las reglas (Stevens, 1951).

Por el contrario, las investigaciones que se clasifican dentro de las ciencias sociales, como es la presente, tienen un grado de relatividad, subjetividad y discrecionalidad en la respuesta en donde los sujetos van a desarrollar su opinión sin ser ésta establecida por normas o reglas exactas.

3.6.1 Encuesta

El primer instrumento aplicado para obtener información fue la Encuesta; contenida de un cuestionario con preguntas cerradas en donde el encuestado pudo contestar, escogiendo a su criterio, sobre varias alternativas.

La Encuesta tuvo como objetivos determinar si los encuestados conocían qué es una Rendición de Cuentas; y si ésta la realiza el gobierno. Así como también, la necesidad de implementar un Sistema de Rendición de Cuentas que mantenga informada a toda la población de los resultados de la gestión pública, en el tiempo oportuno, a la luz pública, con la participación ciudadana y fundamentada en un marco jurídico.

Para aplicar la Encuesta se escogió una Muestra Finita de una Población de cien (100) personas, cuyas características eran Estudiantes de la Asignatura Presupuesto Público I turno nocturno; Docentes participantes en el Seminario Administración Pública y Rendición de Cuentas y Clientes del Supermercado El Rey de Calle 50.

Todos los encuestados eran mayores de edad y pertenecían al sexo masculino y femenino.

Es así como de febrero a junio de 2012 se pusieron las Encuestas en las Aulas de Educación Continua y de Licenciatura; como también, en los

pasillos de la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá.

Otro de los sitios seleccionados para completar la muestra fue el Super Mercado El Rey de Calle 50, porque es uno de los que tiene mayor afluencia de la población en la Ciudad de Panamá.

3.6.1.1 Estructura

En el Anexo N°5 se detalla la Estructura de la Encuesta Final en forma escrita.

La misma es el resultado de ensayo y error; es decir, se elaboró un borrador y se aplicó como prueba piloto a un grupo de personas para validar la comprensión e interpretación clara de las preguntas y así lograr los objetivos.

3.6.1.2 Contenido

La Estructura de la Encuesta (Anexo N°5) comprende seis (6) preguntas diversificadas, algunas con dos (2); tres (3); cinco (5) y hasta siete (7) opciones.

A continuación detallamos los contenidos de cada pregunta:

Pregunta N°1 ¿“De constituirse un Sistema de Rendición de Cuentas, debería elevarse a “Rango Constitucional”?

Las opciones eran:

- Sí
- No
- No Sabe

Pregunta N° 2 ¿“A través de cuál mecanismo jurídico considera usted que debe aplicarse un Sistema de Rendición de Cuentas”?

Las opciones de esta segunda pregunta eran tres (3):

- Elevarlo a rango constitucional
- Regular con una Ley
- Todas las anteriores

Pregunta N° 3 ¿“Está usted de acuerdo con la manera en que se rinde cuentas en el Sector Público”?

Las alternativas para esta tercera pregunta eran dos (2):

- Sí
- No

Pregunta N°4 ¿“Para que un Sistema de Rendición de Cuentas sea efectivo, bajo cuál característica recomendaría que fuese distinguido su naturaleza y alcance”?

Las opciones de esta interrogante fueron seis (6), a saber:

- Persuasivo
- Declarativo
- Punitivo
- Restrictiva Probatoria
- Pública
- Transparente

Pregunta N°5 ¿“Considera usted que la Administración Pública Panameña requiere de un Sistema de Rendición de Cuentas en la que participen las siguientes partes”?:

- La Ciudadanía en General
- Los Sindicatos
- La Cámara de Comercio
- La Iglesia
- Las Organizaciones Civiles
- Las Universidades
- Todas las Anteriores

Pregunta N°6 ¿“Cree usted que con un Sistema de Rendición de Cuentas, debidamente estructurado y reglamentado, disminuirían los niveles de corrupción en el Gobierno Panameño”?

Las opciones a esta última pregunta eran dos (2):

- Sí
- No

3.6.1.3 *Procesamiento*

Una vez recopilada todas las Encuestas se procedió a tabular y ordenar la información en forma manual, clasificando las respuestas de cada opción o alternativa de las preguntas formuladas para después cuantificar las respuestas.

Luego, se analizaron e interpretaron los resultados para llegar a conclusiones que por último, se van a reflejar a través de seis (6) gráficas que se observan en el capítulo siguiente.

3.6.2 Documentos

Una segunda herramienta utilizada en la obtención de datos son los Documentos.

Los documentos son escritos que ilustran acerca de algún hecho o sirven para comprobar algo (Diccionario Larousse, 2000).

Dentro de una investigación los documentos son fuentes primarias del investigador, localizables en los archivos y sirven para descubrir la verdad, encontrar versiones en algunos casos divergentes, sobre hechos acaecidos en cualquier disciplina a través del tiempo. Sirven de evidencia de la información.

Cabe señalar, que todo proceso de documentación contiene fases que a efecto de la investigación es pertinente cumplirlas.

Se consideran documentos utilizados para el trabajo tesis, informes, reseñas históricas, ensayos, monografías, libros, textos, leyes, infografías, folletos, diccionarios y artículos de periódicos. Todos enmarcados al tema central de la presente tesis, que es la Formulación De Un Sistema de Rendición de Cuentas Para La Gerencia Pública Panameña.

En primer orden, la Tesista determinó el tipo de información que requería y si tendría acceso a la misma; luego al adquirir la documentación, la selecciona, organiza y posteriormente, la utiliza. Ya en la última fase, la presenta como material bibliográfico.

Dentro de la documentación más frecuentada en su uso se citan los libros, infografías, monografías y artículos de periódicos.

La técnica de consulta de documentos lleva a la investigadora a conocer más el tema objeto de estudio, apoyándose en fuentes primarias y secundarias, al hacer uso de las Bibliotecas Simón Bolívar y de la Facultad de Administración Pública, ambas de la Universidad de Panamá.

De la consulta de algunos de los libros utilizados en los centros de documentación citados tenemos: La Nueva Gerencia Pública de Blanca Olías de Lima (2001) en el que la autora dentro de sus planteamientos, enfatiza la importancia que tiene la Rendición de Cuentas en la gestión pública, como un mecanismo de evaluación y control en el que la ciudadanía debe participar.

No obstante, se obtuvo información de las obras: Introducción a la Teoría General de la Administración; autoría de Idalberto Chiavenato (2005) e Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas, escrito por Joaquín Rodríguez Valencia (2003). Ambas obras contienen las Teorías en que se basa el estudio; y su aplicación se observa en los capítulos referentes al Análisis de los Resultados Instrumentales y al Diseño y Funcionamiento del Sistema Propuesto.

Otra fuente documental consultada fue la Revista de Investigaciones N°24, editada por la Unidad de Investigación de la Facultad de Administración Pública en su artículo: **La Rendición de Cuentas: Una Herramienta de Control en la Nueva Gerencia Pública**, escrita por el Magister Abraham Magallón, Profesor Asistente de Tiempo Completo en la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá (Magallón, 2012).

Se consultó el último Informe Sobre Medición del Índice de Percepción de la Corrupción 2012 en el sector público, preparado por Transparencia Internacional con sede en Berlín, Alemania; y en el mismo se ubica a la República de Panamá en la Posición número 83 de un total de 176 países que fueron evaluados (Anexo N°6).

Del Internet se pudo ingresar al Blogger del Licenciado Ernesto Cedeño (2012), panameño, Asesor Jurídico y Analista de Temas Nacionales quien señala un conjunto de medidas para reducir el nivel de corrupción que existe en el sector gubernamental panameño.

Se hace importante citar el Segundo Informe Sobre el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por Panamá en la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, encuentro realizado en La Antigua, Guatemala en el mes de abril de 2009. El documento se obtuvo en visita realizada a las oficinas de Transparencia Internacional (Informe Transparencia Internacional, Capítulo de Panamá, agosto 2010).

El evento tuvo como objetivo conocer los avances y la implementación de buenas prácticas de transparencia y controles para evitar la corrupción en el Estado y que se cumplan los acuerdos pactados entre los países que integran esta organización.

Es relevante destacar la prensa escrita, como otro de los recursos que sirvieron para recabar información sobre hechos lamentables y bochornosos ocurridos en la Administración Pública Panameña que

comprueban la falta de transparencia, consulta ciudadana y rendición de cuentas. Parte de la documentación se logró a través de la Página Web del medio de divulgación y de recortes de periódicos guardados por la Tesista.

Se consideró pertinente y valioso citar para la presente investigación, documentos sobre temas que tienen relación directa con el de esta tesis. Los mismos, fueron desarrollados en el marco del Décimo Séptimo (XVII) Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), celebrado en el mes de noviembre de 2012, en Cartagena, República de Colombia, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

3.6.3 Entrevistas

Otra de las técnicas usadas en la Etapa de Recolección de Datos es la Entrevista, la cual se utiliza como una de las fuentes de información en una investigación científica.

Consiste en una conversación entre dos o más personas (entrevistador y entrevistado) cuya conversación tiene un propósito expreso.

La entrevista es un intercambio verbal que nos ayuda a reunir datos durante el encuentro de carácter privado y cordial donde una persona se dirige a otra y cuenta su historia de su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con un problema específico (Nahoum, Ch., 1985).

Se realizaron entrevistas a representantes de organizaciones, tanto pública como privada, que a juicio particular, su misión guarda estrecha relación con el proyecto de investigación propuesto.

Las entrevistas se basaron en un Cuestionario con preguntas previamente elaboradas que se observan en el Anexo N°7. Los entrevistados brindaron datos cualitativos y cuantitativos de gran utilidad para corroborar la propuesta de la presente investigación.

En primera instancia, se entrevistó al Licenciado Carlos Gasnell, Vicepresidente de Transparencia Internacional, Capítulo de Panamá, el 27 de julio de 2012 en la sede del organismo, situado en el área de Paitilla.

Los temas tratados fueron: Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana en la Gestión Gubernamental Panameña y se contó con el tiempo disponible para abordar los temas a tratar.

La siguiente entrevista fue al Fiscal de Cuentas, Licenciado Andrés Sue González, el 15 de enero de 2013 en la Fiscalía de Cuentas, ubicada en la Avenida Octavio A. De Icaza, La Alameda.

La entrevista se efectuó más bien a manera de conversatorio, saliéndose un poco del orden de las preguntas y abordándose temas relacionados con la misión y actividades que se realizan en la institución bajo su dirección.

No obstante, se pudo lograr el objetivo de las preguntas en la entrevista.

La última entrevista realizada el 28 de enero de 2013 se le hizo a la Licenciada Lissette Henríquez, integrante del equipo permanente de la Comisión de Justicia y Paz, localizada en el primer alto del Arzobispado de Panamá en Carrasquilla, Corregimiento de San Francisco.

Como organización de la iglesia católica que forma parte de la Asamblea Ciudadana, cuya misión es promover la justicia y la paz en la sociedad, analizar situaciones y problemas de carácter nacional e internacional, relacionado al desarrollo de los pueblos y a los derechos humanos se determinó de gran valía su escogencia para hacer la entrevista.

Cabe destacar, que todas las entrevistas realizadas se desarrollaron con cita previa, en un ambiente cordial y profesional; con un matiz colaborativo de parte de los entrevistados hacia el tema que llevó a la entrevistadora. Sus opiniones se conocerán en el apartado sobre el análisis

de los resultados de los instrumentos utilizados para la obtención de los datos.

3.6.4 Observación

Consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamientos o conducta manifiesta (Hernández, Fernández y Baptista, 1991).

La observación es la técnica de investigación fundamental del método científico en la que se sustentan todas las demás, porque establece la relación básica entre el sujeto que observa y el objeto que es observado, que es el inicio de toda comprensión de la realidad.

“Observar supone una conducta deliberada del observador, cuyos objetivos van en la línea de recoger datos en base a los cuales poder formular o verificar hipótesis” (Fernández-Ballesteros, 1980).

Además de un método, es un proceso riguroso de investigación que permite describir situaciones y contrastar hipótesis. Se interpreta como el registro visual de lo que ocurre en un escenario real.

En la observación el investigador va tomando nota de los hechos u objetos observados que forman parte del estudio; considerándose como fuentes de información ya sean primarias o secundarias de una observación directa o indirecta.

En la presente tesis, la Investigadora ha registrado hechos o acontecimientos que se han generado en el sector público y privado cuyas fuentes de información han sido los medios de comunicación escritos, televisivos y radiados.

En este sentido, se le ha dado seguimiento al mensaje que han transmitido los Ex Presidentes de la República, incluyendo el actual sobre los asuntos de la administración, el primer día del inicio periodo ordinario

del Órgano Legislativo, sin observar variación de la forma en que se realizó el hecho.

Igualmente, se tomó nota de los sucesos que se han generado en el país por las malas prácticas que algunos funcionarios públicos con responsabilidad gerencial y de otros niveles, han permitido. Como también, las decisiones mal tomadas en el sector público por la falta de consulta y participación ciudadana.

Los fenómenos observados en relación a la inexistencia de un *Sistema de Rendición de Cuentas en la Gerencia Pública Panameña*, la frecuencia como se han manifestado y las consecuencias negativas para el Estado, Gobierno y Sociedad Civil, han servido de sustento a la Tesista para la ejecución de este proyecto de investigación.

Al desarrollar los Instrumentos de Recolección de Datos, como parte del marco metodológico de un proyecto de investigación, la Tesista se posiona para aplicarlos, enfocándolos al análisis de los hechos; y en consecuencia, los resultados.

3.7 TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Cuando se elaboró la Encuesta se inició un proceso de selección y confrontación con la realidad.

A pesar que varios encuestados presentaron algún grado de dificultad, los resultados finales fueron satisfactorio, debido a que se reformularon ciertas preguntas.

En el siguiente Capítulo IV, se recogen los resultados finales de las personas encuestadas; al igual, de las Entrevistas realizadas, Documentos consultados y Observaciones hechas por la Investigadora.

3.8 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Otro de los aspectos que se aborda en el Marco Metodológico de este Capítulo es la programación de las actividades que requiere el trabajo de investigación.

Inicialmente se estimó que una vez aprobado el Perfil del Proyecto de la Tesis por la Comisión que representa la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Panamá se estructuró el Cronograma de Actividades, detallando en orden lógico y secuencial las pertinencias de cada etapa según las tareas a realizar.

Si se observa la Ilustración N°6, las fechas estimadas o probables de ejecutar las labores proyectadas de marzo al mes de agosto de 2012, significa que el proyecto de Tesis se tendría que haber concluido.

No obstante, cabe mencionar, que las pretensiones de la Tesista en su momento, fueron muy ambiciosas por las fechas fijadas inicialmente. Sin embargo, la realidad de la Investigadora en cuanto a sus actividades académicas y personales dieron motivo a una reprogramación de la ejecución del proyecto que se perfila concluir en el primer semestre del año 2013.

Ilustración N° 6

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES																							
N°	Actividad	Meses / Semanas																					
		Marzo				Abril				Mayo				Junio				Julio				Agosto	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
1	Programación de Actividades	X																					
2	Organización de Actividades	X																					
3	Elaboración del Plan del Contenido del Ante Proyecto	X																					
4	Revisión, Aprobación y Ajuste al Plan del Contenido del Ante Proyecto		X																				
5	Recolección, Análisis e Interpretación de la Información		X	X	X	X	X	X	X														
6	Elaboración y Escritura del Proyecto Preliminar en la PC									X	X	X	X										
7	Revisión del Proyecto Preliminar por el Asesor													X	X	X	X						
8	Ajustes al Proyecto Preliminar																	X	X				
9	Revisión al Proyecto Final por el Asesor																		X	X			
10	Fotocopiado y Engargolado al Proyecto Final																					X	
11	Entrega Formal del Proyecto Final																						X

3.9 PRESUPUESTO DE LA INVESTIGACIÓN

Entre los recursos que se requieren para realizar el diseño de la investigación está el financiero.

La Ilustración N°7 detalla el Presupuesto de la Investigación, cuyos Ingresos tienen como fuente, Recursos Propios de la Tesista.

Los Egresos descritos, atienden a las actividades contempladas en el Cronograma antes presentado (Ilustración N°6).

Tanto los Ingresos como los Egresos se estimaron por el orden de los mil trescientos balboas (B/1,300.00), sin menospreciar cualquier incremento que surja, producto de la inflación que se genere en el país.

Ilustración N° 7

PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA			
N°	Etapas	Descripción de Ingresos y Egresos	Monto B/.
		<u>Ingresos:</u>	
		Recursos Propios	B/1,300.00
		Total de Ingresos	<u>B/1,300.00</u>
		<u>Egresos:</u>	
1	Programación de Actividades	No tiene	_____
2	Organización de Actividades	No tiene	_____
3	Elaboración del Plan del Contenido del Ante Proyecto	Papelería, Servicio por Escritura PC	7.00
4	Revisión, Aprobación y Ajuste al Plan del Contenido del Ante Proyecto	Transporte	20.00
5	Recolección, Análisis e Interpretación de la Información	Transporte	150.00
6	Elaboración y Escritura del Proyecto Preliminar en la PC	Papelería, Tintas, Servicio por Escritura PC	497.00
7	Revisión del Proyecto Preliminar por el Asesor y Prof. Español	Transporte, Honorarios Prof. De Español	250.00
8	Ajustes al Proyecto Preliminar	Servicio por Escritura PC	50.00
9	Revisión al Proyecto Final por el Asesor	Transporte	25.00
10	Fotocopiado y Engargolado al Proyecto Final	Servicios de Fotocopiado y Engargolado	48.00
11	Entrega Formal del Proyecto Final	Transporte	20.00
		Otros Gastos (Imprevistos)	233.00
		Total de Egresos	<u>B/1,300.00</u>

3.10 Referencias Bibliográficas Preliminares

En el presente trabajo se procedió a consultar la Referencia Bibliográfica Tradicional y Básica, constituida por libros, folleto, leyes y documentos relativos a la materia, objeto de la investigación. Además, se consultaron los Diccionarios de Definición de la Real Academia de la Lengua Española y Larousse; como también, se utilizó la tecnología moderna como es la Infografía con información significativa, valiosa y completa.

Al final de la investigación se presenta una sección que integra la Referencia Bibliográfica Completa de todos los documentos utilizados y consultados, destacados como fuentes primarias y secundarias que sirven de soporte informativo.

Libros:

Araúz-Rovira, H. y Araúz-Rovira, J. (1996). *Metodología de la Investigación Guía Práctica para Elaborar Propuestas de TESIS DE GRADO*. Panamá: Imprenta de la Universidad Santa María La Antigua.

Arias Galicia, F. (1976). *Lecturas para el Curso de Metodología de Investigación*. Texas: Trillas.

Armijo, M. y Tomassani, L. (2002). *Reforma y Modernización del Estado Experiencia y Desafío*. Santiago de Chile: LOM.

Bobbio, N. (1991). *Futuro de la Democracia*. Méjico.: Fotocultural.

Bunge, M. (1985). *La Investigación Científica*. España: Ariel, S.A.

Chiavenato, I. (2005a). *Innovaciones de la Administración*. Méjico D.F.: Mc Graw Hill.

Chiavenato, I. (2005b). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Méjico D.F.:Mc Graw Hill.

Donolo, C. (1994). *El Sueño del Buen Gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Echeberria, K., Longo, F. y Stack, C. (2001). *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina Balances y Desafíos*. Caracas: CLAD.

Golcher, I. (1999). *Escriba y Sustente Su Tesis*. Panamá: Mar Adentro.

Hernández-Baquerizo, A. (2006). *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad Civil y en los Estados Mejicanos*. Méjico D.F.: IFAI.

Folleto:

García- Morales, A. (2000). *Apuntes de Derecho Financiero 235-A*. Panamá: Universidad de Panamá.

Diccionarios:

Larousse. (2000). *El Pequeño Larousse Ilustrado*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Larousse.

Larousse. (2008). *Diccionario de Sinónimos y Antónimos e Ideas Afines*. Méjico, D.F.: Larousse.

Leyes:

Fábrega F., Ramón E. (comp.-abgdo.). *Constituciones de la República de Panamá de 1904, 1941 y 1946*. Edición Preparada, Panamá, 1969.

Ley N°135 de 30 de abril de 1943. Gaceta Oficial N°09097 de 12 de mayo de 1943. "Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Procuraduría de la Administración".

Ley N°61 de 30 de septiembre de 1946 Gaceta Oficial N°09097 de 12 de Mayo de 1943. "Por la Cual se Aprueba el Libro 1 del Código Judicial, Título XIV Sobre el Ministerio Público. Procuraduría de la Nación".

Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984. Orgánica de la Contraloría General de La República. Gaceta Oficial N°20,188 de 20 de noviembre de 1984.

Documentos:

Ardito Barletta, N. (2001). *Políticas Públicas y Administración*. Panamá: La Prensa 18 de abril.

Armijo, M. y Cortés, C. (2006). *Actualización de la Investigación Diagnóstica Sobre la Administración Pública Panameña*. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Cajas, M. T. (2007). *¿Qué Tiene de "Nuevo" la Nueva Gestión Pública?* Guatemala: TeleINAP Serie A N°2.

Cascante, K. y Ayuso, A. (2009). *Rendición de Cuentas y Sociedad Civil*. España.

Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, Capítulo de Panamá. (2009). *Lecciones Aprendidas en la Prevención de la Corrupción, Volumen N°5*. Panamá: Secretaria Ejecutiva.

Contraloría General de la República. (2009). *Guía Básica Sobre el Procedimiento para la Rendición, Examen y Finiquito de Cuentas De los Agentes y Empleados de Manejo. Panamá.*

Infografía:

Documentos con Autor:

Rieznik, N. y Hernández, A. (2005). *Buena Práctica*. Recuperado el 18 de febrero de 2012, de <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html>

O'Donnell, G. (1994). *Rendición de Cuentas Horizontal y Nueva Poliarquías*. Recuperado el 20 de febrero de 2012, de http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf

Schugurensky, D. (1989). *La Economía Política de la Educación Superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista*. Recuperado el 1° de marzo de 2012, de [ps://docs.google.com/document/d/1WW3xkUV1rvnPCf4p8lVW7neHyy0C_C_-Ly3NVVaVks/edit?hl=en_US&pli=1](https://docs.google.com/document/d/1WW3xkUV1rvnPCf4p8lVW7neHyy0C_C_-Ly3NVVaVks/edit?hl=en_US&pli=1)

Stiglitz, J. (2012). *El Malestar en la Globalización*. Recuperado el 3 de julio de 2012, de <http://polisyfilos.wordpress.com/2012/06/05/el-malestar-en-la-globalizacion-joseph-stiglitz/>

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS INSTRUMENTALES

Según el Diccionario Larousse (2000) el término análisis se define como distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos.

El análisis de los datos consiste en la realización de las operaciones a las que el investigador someterá los datos a una serie de comparaciones, inferencias entre variables cualitativas y cuantitativas con la finalidad de llegar a conclusiones para alcanzar objetivos.

En este sentido, el Capítulo que se aborda presenta el análisis y los resultados de los instrumentos que sirvieron para recabar la información como son: Encuesta, Documentos, Entrevistas y la Observación.

4.1 ANÁLISIS Y RESULTADOS DE LA ENCUESTA

El resultado de la primera pregunta (Gráfica N°1) fue el siguiente:

Noventa y Cinco (95) contestaron Sí y Cinco (5) No. Lo que resulta que un noventa y cinco por ciento (95%) opinan que la Rendición de Cuentas en Panamá debe elevarse a Rango Constitucional; y un cinco por ciento (5%) opinó que No. La jerarquía de esta nueva institución administrativa es algo similar al Título XIV de la Constitución, denominado, El Canal de Panamá que fue elevado a Rango Constitucional en el periodo del Excelentísimo Señor Ex Presidente de la República, Martín Torrijos (Constitución Política de la República de Panamá, Acto Legislativo N°1 de 2004).

La segunda pregunta (Gráfica N°2) tuvo como resultado que cuarenta (40) de los encuestados respondieron que el mecanismo jurídico que debe aplicarse a la Rendición de Cuentas es el “Rango Constitucional”. Sin embargo, un treinta y cinco por ciento (35%), representado en términos

absolutos por treinta y cinco (35) encuestados se inclinaron que además del “Rango Constitucional”, optaron porque la Ley sea el mecanismo que se aplique en el Sistema de Rendición de Cuentas.

Y sólo el veinticinco por ciento (25%), o sea, veinticinco (25) de los encuestados, opinaron que sólo la Ley debería regularlo.

Con relación a la tercera interrogante del cuestionario (Gráfica N°3) los resultados fueron los siguientes:

Unas cinco (5) personas de las encuestadas respondieron que sí están de acuerdo con la forma como se efectúa la Rendición de Cuentas en Panamá; es decir, un cinco por ciento (5%). Sin embargo, la reacción contraria fue rotunda, ya que el noventa y cinco por ciento (95%) de los encuestados manifestaron que no están de acuerdo como se rinde cuentas en el país; respuesta que en términos absolutos equivale a noventa y cinco (95) encuestados.

Según aprecia la Tesista, por lo resultados obtenidos, existe un descontento por la forma que el Gobierno Actual del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Ricardo Martinelli, realiza la rendición de cuentas.

El resultado de la Cuarta Pregunta (Gráfica N°4) fue el siguiente:

Ninguno de los encuestados optó por la característica Persuasiva. Cinco (5) encuestados optaron por la Declarativa; cinco (5) por la Restrictiva Probatoria, cinco (5) por la Declarativa, Pública y Transparente; que en términos porcentuales es el cinco por ciento (5%) cada una. En orden ascendente, tanto absoluto como porcentual, los encuestados optaron por la característica Punitiva, logrando un quince por ciento (15%); es decir, que sólo, quince (15) personas tomaron esta decisión. Seguidamente como resultado, fue la opción que se denominó “Transparente”, con un veinte por ciento (20%), o sea, veinte (20) personas.

La opción más votada fue de cuarenta y cinco (45) personas de las encuestadas; es decir, un cuarenta y cinco por ciento (45%) para la pública.

Es curioso señalar, en este análisis de opinión, que cinco (5) encuestados optaron por señalar dos (2) características a la vez: Pública y Transparente. Es decir, un 5%.

Además, uno de los encuestados señaló tres (3) características a la vez, a saber: Declarativa, Pública y Transparente.

En conclusión, pareciera que la mayoría consideró que el Sistema de Rendición de Cuentas para que sea efectivo ha de ser “**público**”.

La penúltima pregunta (Gráfica N°5) fue la más variada en opciones, porque contempló siete (7).

Los resultados no se hicieron esperar. Cinco (5) personas, es decir, el cinco por ciento (5%), decidió por la participación de cinco (5) sectores, cuales fueron: La Ciudadanía en General, Los Sindicatos, La Cámara de Comercio, Las Organizaciones Civiles y las Universidades.

Un quince por ciento (15%) de los encuestados, es decir, quince (15) personas, optaron porque en el Sistema de Rendición de Cuentas participe la Ciudadanía.

La opción más votada, es decir, un ochenta por ciento (80%) fue que en un Sistema de Rendición de Cuentas se requiere la participación de todos los sectores.

Con este resultado se interpreta que la actuación de todos los Gobiernos en la cosa pública no ha sido, ni es transparente; y se tiene un alto grado de desconfianza en la clase política panameña.

Otra forma de analizar las respuestas de la quinta pregunta es que de ella se deduce que los ciudadanos (votantes) desean que la Administración

de los Fondos Públicos se realice con transparencia, honestidad y cuentas claras, pues son recursos públicos que pertenecen a todos los ciudadanos panameños.

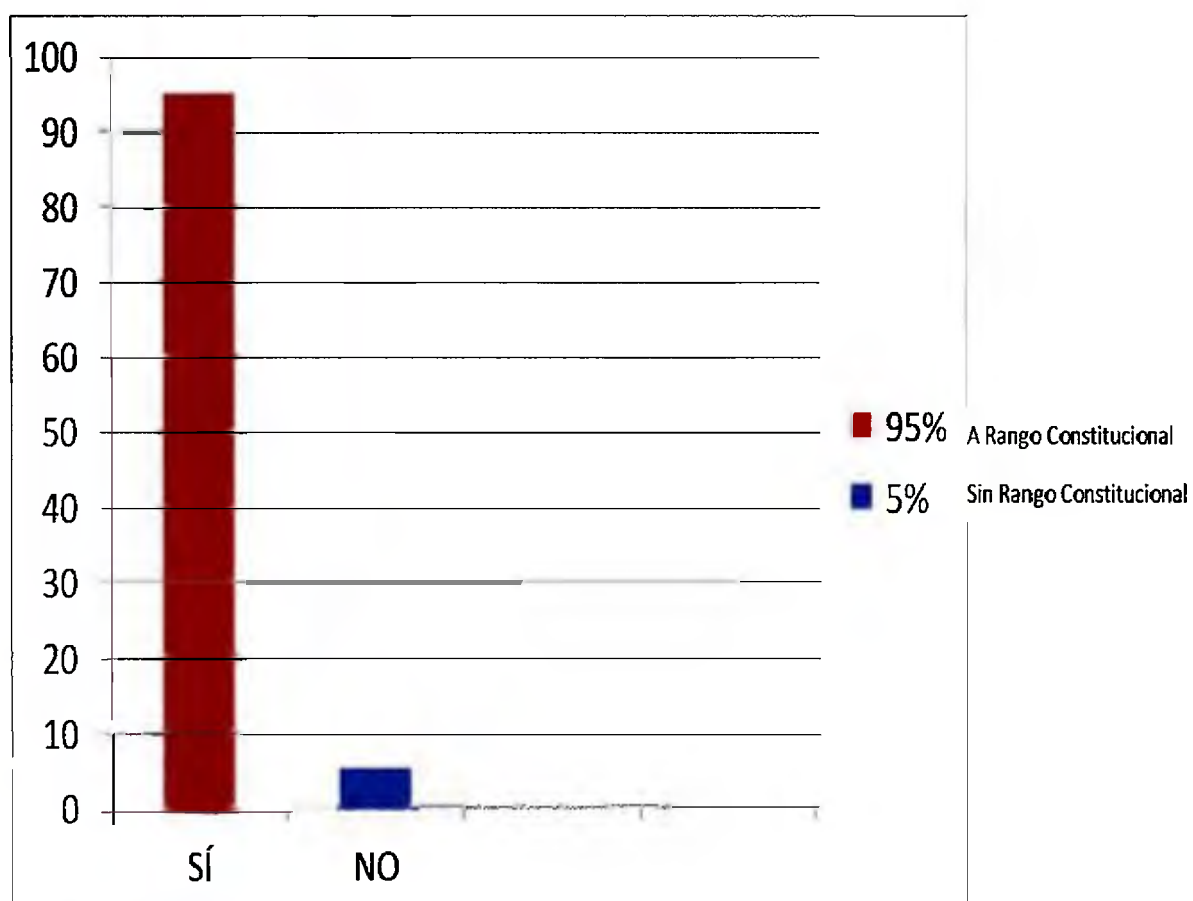
La última pregunta, (Gráfica N°6) fortalece la respuesta brindada por los encuestados en la pregunta N° 5.

El noventa por ciento (90%) de los encuestados consideró que con un Sistema de Rendición de Cuentas, debidamente estructurado y reglamentado (Leyes), ayudaría a disminuir los niveles de corrupción en el Gobierno Panameño. Sólo un diez por ciento (10%), contestó que no ayudaría.

Se presenta a continuación en su orden, las gráficas que corresponden a los resultados de las preguntas formuladas en la Encuesta.

GRÁFICA N° 1

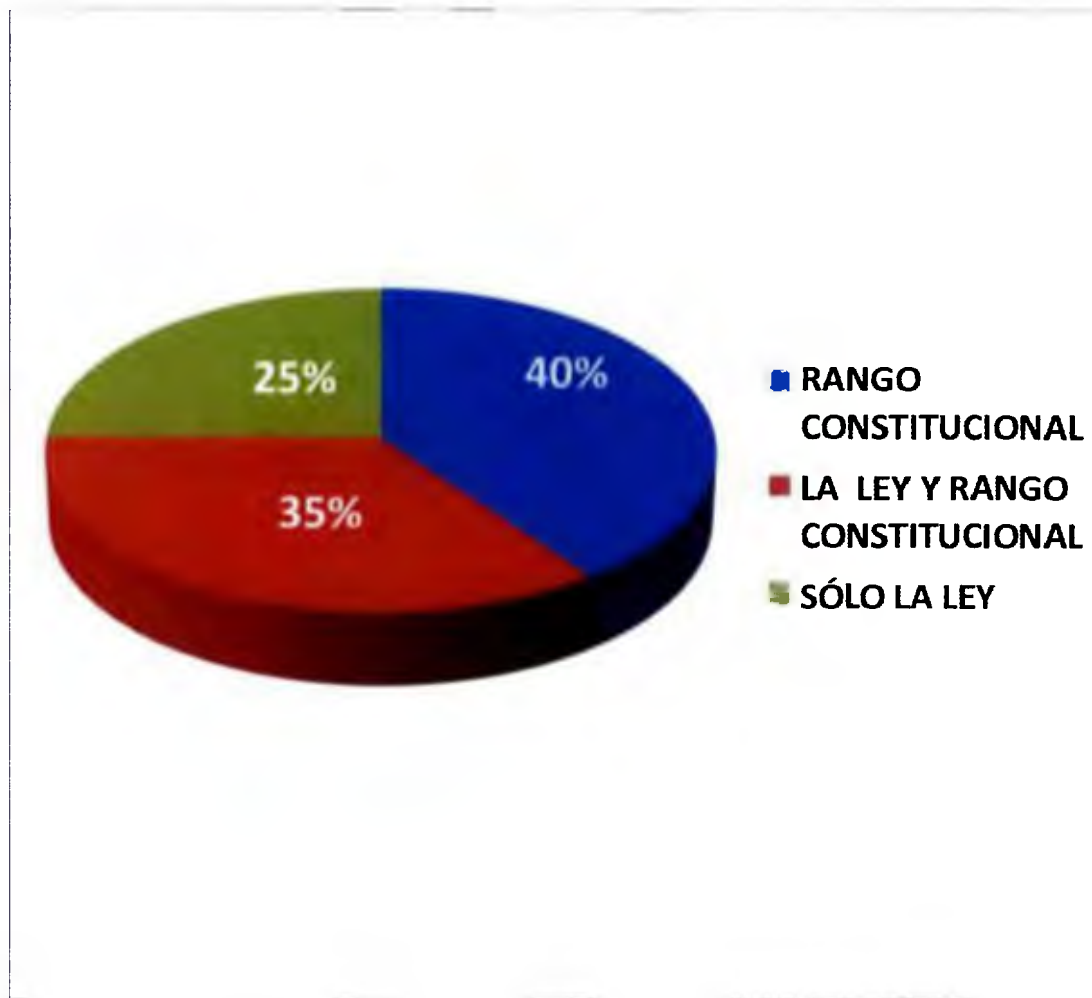
RELACIÓN PORCENTUAL EN EL QUE SE CONSTITUYE EL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

GRÁFICA N° 2

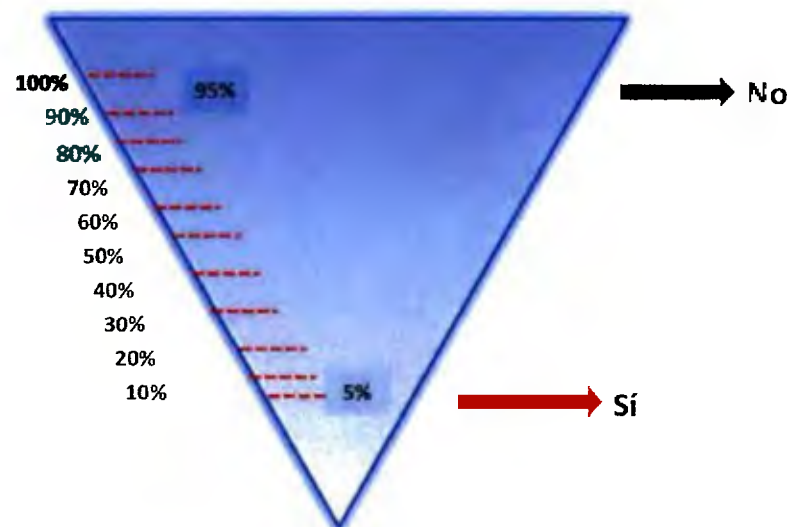
SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS:
MECANISMOS JURÍDICOS



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

GRÁFICA N° 3

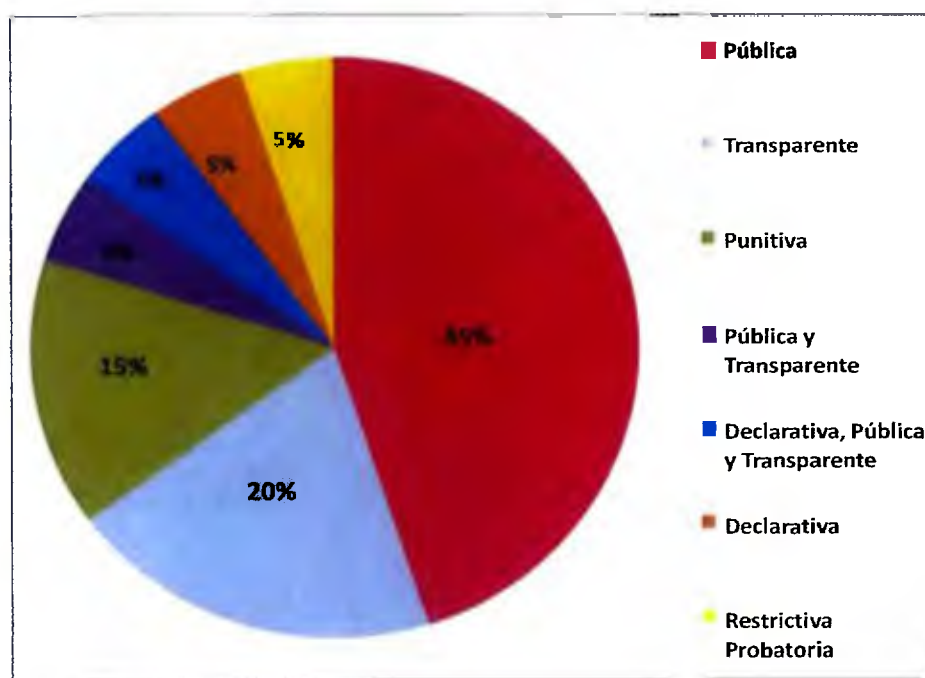
OPINIÓN DE LOS ENCUESTADOS SOBRE LA FORMA DE RENDIR CUENTAS EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

GRÁFICA N°4

CARACTERÍSTICAS QUE DEBE REUNIR UN SISTEMA DE
RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVO



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

GRÁFICA N°5

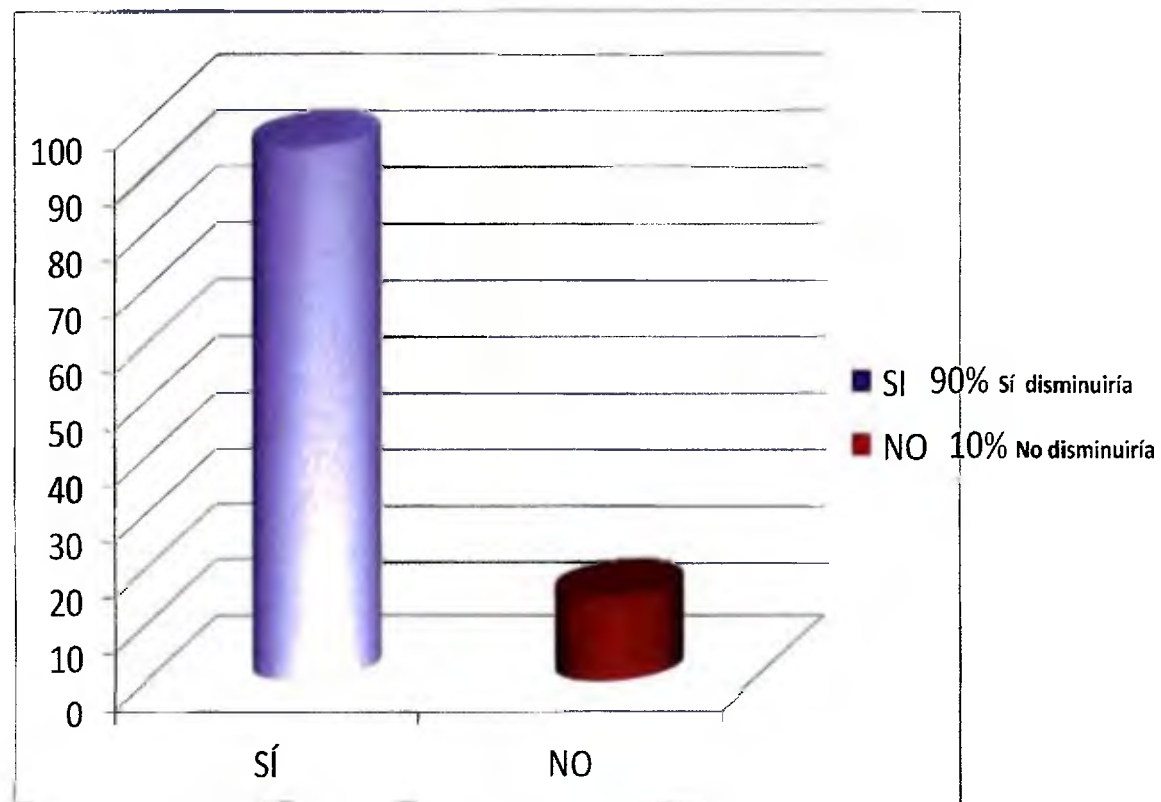
SECTORES QUE PARTICIPARÍAN EN UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

GRÁFICA N° 6

RESULTADOS DE LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO PANAMEÑO, SEGÚN SEA ESTRUCTURADO Y REGLAMENTADO



Fuente: Encuesta aplicada. Febrero a junio de 2012.

4.2 CONSULTAS DOCUMENTALES

Del escrito referencial: La Rendición de Cuentas: Una Herramienta de Control en la Nueva Gerencia Pública, preparado por el Magister Abraham Magallón, tanto el autor como la Tesista coinciden con el pensamiento de Andreas Schedler (2008) Investigador, dedicado al tema de Rendición de Cuentas. Como también, en la consulta a la Ley para la Transparencia en la Gestión Pública y Acción de Habeas Data (Ley N°6 de 22 de enero de 2002, G.O. N°24476).

Es pertinente destacar que en el documento el Ensayista enfatiza y puntualiza lo siguiente:

“También la sociedad civil organizada hace manifiesto su interés en la existencia y aplicación de un sistema de rendición de cuentas al crear en el año 1,995 la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana.....”

No obstante, el Profesor Magallón (2012) es de la opinión que la Rendición de Cuentas en Panamá, se limita a:

- La producción y publicación de informes técnicos
- Presentación de Logos, sin objetivos previos ¿Cómo, cuándo, costo y beneficio?
- Es de carácter totalmente voluntario e inclinada a la publicidad
- Es sólo hacia los superiores jerárquicos y nunca hacia los mandantes
- En la práctica no se hace evidente los pilares de la rendición de cuentas.

Al finalizar su escrito, llega a concluir señalando lo siguiente:

- a. Se hace imperante la creación de una Entidad Fiscalizadora a Nivel Superior, responsable de asesorar y fiscalizar a todas las instituciones del Estado en cuanto a la obligación de realizar la rendición de cuentas, institución con poder sancionador,

conformada por especialistas del sector público-privado y de la sociedad civil organizada.

- b. Que la rendición de cuentas no sólo obligue a los agentes de manejo, sino a todo servidor público con mando administrativo, es decir que aún cuando no maneje dinero, rinda cuentas por su gestión administrativa.
- c. Que se establezca un sistema de rendición de cuentas que incluya la presupuestación por resultados, la evaluación del desempeño y la creación de valor público, y
- d. Que dicho sistema incluya los pilares de la rendición de cuentas, a saber: la información, la justificación y la sanción, misma que conlleva encomio castigo, según sea el caso.

La Tesista comparte los puntos antes citado por el Profesor Magallón y reitera su Hipótesis de Trabajo **La Gerencia Pública Requiere de Un Sistema de Rendición de Cuentas** debidamente estructurado, sistémico y sancionador.

Para ello, es menester el hacer uso de las Teorías de los Sistemas por su contenido holístico, funcional de interrelación de componentes; como también, el paradigma Estructuralista por constituirse un Sistema Formal, regulado, normado por leyes y reglamentaciones que al no ser cumplidas se aplicaría el criterio sancionador.

Sobre el Informe *Medición del Índice de Percepción de la Corrupción* 2012 en el sector público, elaborado por Transparencia Internacional en Berlín, Alemania, Panamá obtuvo 38 puntos y cae en la escala de medición de 0 (muy corruptos) a 100 (muy transparentes) dentro de los países de Latinoamérica cuyo grado de corrupción es “grave”.

El Informe concluye que dos tercios de los 176 países clasificados en el índice del año 2012, obtuvieron una puntuación inferior a 50 puntos, lo que demuestra que las instituciones públicas deben aumentar su

transparencia y que los funcionarios en puestos de poder **deben rendir cuentas** (Diario La Prensa, 2012).

Otra consulta documental fue al Blogger del Abogado y Analista de temas del acontecer nacional, Licenciado Ernesto Cedeño quien en esta ocasión pone de manifiesto recomendaciones que pudieran contribuir a disminuir la corrupción en este país; por lo que son catalogadas como atinadas por la Tesista. Ellas se detallan a continuación:

- a. Una mejor rendición de cuenta de parte de los funcionarios que ejercen mando y jurisdicción.
- b. Una ideal política de transparencia en el uso de los fondos públicos y divulgación de esa información al ciudadano.
- c. Una mejor fiscalización de parte de la Contraloría, sobre los actos de manejo de fondos y bienes públicos.
- d. Una mejor política jurídica en cuanto a las adquisiciones de bienes y servicios.
- e. Una adecuada estrategia de información, sobre la necesidad de cultivar los valores, en la comunidad.
- f. Una política gubernamental que tienda a fortalecer a la familia, como el principal núcleo en la sociedad.
- g. Permitir en mejor medida a la sociedad, a que participe en calidad propositiva, en las Políticas de Estado.
- h. Incentivar al funcionario a que cumpla con el Código de Ética de su entidad y a las empresas particulares a crearlo.
- i. Fortalecer las vías, para que los medios de comunicación social, puedan seguir divulgando, sin presión alguna, los hallazgos que encuentre, de manera veraz y objetiva.
- j. Incentivar a las empresas a que premien, cada cierto tiempo, la bondad y la honradez de sus empleados.

Siguiendo el orden de las consultas documentales se considera como sustento al tema que ocupa el proyecto de investigación, el informe como resultado de un cuestionario que se le hizo a la Licenciada Angélica Maytín

Justiniani, Presidenta Ejecutiva de Transparencia Internacional, Capítulo de Panamá.

Sus conclusiones apuntan a que la Rendición de Cuentas en Panamá no es suficiente y se confunde con lo que es la publicidad institucional. Igualmente, se percibe que los funcionarios y ciudadanos no manifiestan confianza para denunciar los actos de corrupción que ocurren en las entidades públicas; lo que se mantendrá mientras no existan procedimientos y mecanismos efectivos para los denunciantes de los actos de corrupción.

También se revela en el documento en referencia, que al no existir una Rendición de Cuentas oportuna como medida de control, seguirán presentándose hallazgos a través de auditorías por parte de la Contraloría General de la República, los cuales se pueden evitar.

Del documento se extraen las siguientes sugerencias:

- Capacitación a los funcionarios públicos sobre sus obligaciones frente a las solicitudes de acceso a la información y la naturaleza de la información que manejan.
- La unificación de la forma en que se rinde cuentas en las instituciones públicas a objeto que no se confunda con la publicidad gubernamental que en ocasiones se percibe en las Memorias Anuales que las instituciones emiten y sustentan ante la Asamblea Nacional.
- Imponer la adopción de mecanismos que permitan aplicar sanciones para los que violen las normas éticas en el servicio civil.
- Se debe garantizar la real independencia de los Órganos Superiores de Control a objeto que puedan actuar con libertad en el ejercicio de sus funciones.

Al analizar las fuentes documentales antes citadas; el caso de lo que reveló el Informe de Corrupción de Transparencia Internacional del año 2012; así como también, el Segundo Informe Sobre el Cumplimiento de los

Compromisos Asumidos por Panamá en la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción; y las recomendaciones adjuntas sobre el mismo tema del Licenciado Cedeño, se pone en evidencia que la falta de control, ética, seguimiento y rendición de cuentas como un modelo gestión en la cosa pública, descalifica la Gerencia Pública Panameña y de cualquier gobierno, tanto en el ámbito nacional e internacional cuyas afectaciones son inmensurables.

El propósito de esta investigación no va en defensa o desprestigio de algún gobierno en particular; muy por el contrario, se quiere demostrar que en el transcurrir de los gobiernos que la República de Panamá ha tenido, se han presentado innumerables casos que desagravian diversos sectores de la sociedad que han generado protestas, huelgas, paros, heridos y hasta muertos por no haberse dado una consulta ciudadana.

La sociedad civil no debe estar ajena a la agenda que tienen los gobiernos; y éste debe buscar los mecanismos para que los actores civiles formen parte de ella.

Los conflictos que se generan entre el gobierno y la población civil son causados en su mayoría por falta de transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En este sentido se han escogido algunos casos por falta de transparencia y consulta ciudadana que evidencia la prensa escrita y que fueron motivo de manifestaciones en períodos gubernamentales:

- ✓ El Centro Multimodal Industrial y de Servicios (CEMIS), Panama Ports, Helicóptero HP-1430, Relojes Cartier y Perlas. Durante el periodo de la Excelentísima Señora Ex Presidenta de la República, Mireya Moscoso (Martes Financiero, 1° de septiembre de 2003).
- ✓ Proyecto de Ley N°17 de 2005 que Reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, aumenta la Cuota Obrero-Patronal y la Edad

de Jubilación. Periodo del Excelentísimo Señor Ex Presidente de la República, Martín Torrijos (Panamá América, 11 de noviembre de 2005).

- ✓ Ley N°30 de 2010, denominada “Ley Chorizo” que dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la Aviación Comercial en Panamá, Reformas Laborales, Penales, Judiciales y Ambientales (Panamá América, septiembre de 2010).
- ✓ Eliminación del Control Previo por la Contraloría General de la República hacia algunas entidades públicas: Ministerio de Obras Públicas, Educación, Salud (La Prensa, noviembre de 2010).
- ✓ Violación de los espacios públicos por citar: Proyecto Ciudad Marina de la Calzada de Amador, Extensión de la Cinta Costera al área de El Chorrillo, construcción de Vías en el Casco Viejo de la Ciudad, Patrimonio Histórico (La Estrella, 27 de julio de 2011).
- ✓ Sectores de la Sociedad Civil organizada y gremios, entre otros, protestaron contra el actual gobierno por irrespeto a instituciones democráticas (La Estrella, junio de 2012).
- ✓ Manifestación masiva de la ciudadanía, exigiendo democracia y la no venta de las acciones de las empresas estatales mixtas al gobierno del Excelentísimo Señor Presidente, Ricardo Martinelli (La Prensa, junio de 2012).
- ✓ Falta de Acceso a la Información en la Contraloría General de la República (La Prensa, diciembre de 2012).
- ✓ Eliminación de las Partidas Circuitales por la Excelentísima Señora Ex Presidenta de la República, Mireya Moscoso en el año 2001, transfiriéndolas a proyectos del Gobierno Central. Esta medida en los gobiernos sucesivos ha sido motivo de conflictos entre los Órganos Ejecutivo, Legislativo y los Gobiernos Locales (La Prensa, enero de 2013).
- ✓ Las Contrataciones Directas que se hicieron para el “Carnaval de la City”(La Prensa, 25 de enero de 2013).

- ✓ Protestas en Bocas del Toro por Imposiciones del Ejecutivo; Ley Anti minera en Chiriquí, y en Colón, por la Venta de Activos de la Zona Libre (La Prensa, febrero 2013).

Si se analiza cada uno de los eventos antes citado y se busca la relación causa-efecto, se puede apostar que todos giran a que los últimos gobiernos que ha tenido la República de Panamá en su momento no han administrado la cosa pública en algunos casos dentro de los parámetros establecidos de las normas legales, controles administrativos, consulta ciudadana y transparencia.

Hoy en día, el Buen Gobierno es aquél que practica la democracia participativa en beneficio de las instituciones públicas y de la ciudadanía.

En la medida que a la ciudadanía no se le brinde un espacio en la toma de decisiones de temas que le afecten, ésta en aras de cumplir con sus derechos seguirá pronunciándose y rechazando la ruta equivocada del gobierno.

Estas inconformidades reveladas de una u otra forma por la sociedad civil generan la necesidad que se cree un Sistema de Rendición de Cuentas en donde la Gerencia Pública sea más humana y flexible.

Lo que se trata de alcanzar es un Balance Social que se establezca las relaciones humanas entre la sociedad civil y el gobierno de menor conflicto y de más bienestar a los asociados.

Conforme a las exposiciones magistrales que se dictaron en el Décimo Séptimo (XVII) Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Cartagena, República de Colombia, año 2012, se incorporan como consulta documental, los temas abordados por estudiosos de la Administración Pública y del Estado y se toman en consideración sus opiniones bajo los conceptos de Transparencia, Participación Ciudadana, Democracia y Rendición de Cuentas.

Como primer tema se tiene el de Transparencia y Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno, expuesto por Pedro Narbondo, Catedrático de la Universidad de la República de Uruguay, el cual dijo: **“América Latina necesita desarrollar la construcción de un Estado democrático de derecho pues hay cierto grado de heterogeneidad en el continente, en cada país y en las regiones y subregiones”** (Periódico Versión 5 Nuevo Municipio, Bogotá, noviembre de 2012).

Agregó Narbondo (2012) que Transparencia y Rendición de Cuentas no significa lo mismo. **“Son dos aspectos de una misma moneda, son distintos, pero complementarios”**. Manifestó que **“la Transparencia no es sólo mostrar la información, sino que en ésta prevalezcan los criterios de calidad y pertinencia y que se ofrezca como lo es, un derecho universal de la ciudadanía”**.

También señaló **“que el uso de las Tecnologías de Información permite el logro de objetivos estratégicos, el monitoreo de resultados y la agilización de la prestación del servicio al ciudadano”**.

Otro tema tratado en el Congreso fue el de Gregorio Montero (2012), Secretario General del CLAD quien expresó: **“El Estado tiene que ser cada vez más democrático para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos sin ningún tipo de limitación y ese es un desafío que el Estado tiene en el Siglo XXI”** (Ibidem.).

Francisco Javier Estévez (2012), Catedrático del Instituto Nacional de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, manifestó que **“Hay que desarrollar formas de participación instrumentos, espacios, mecanismos que permitan que las personas puedan incidir en la toma de decisiones de los gobiernos en materia de políticas públicas”** (Ibidem).

Y por último, se distingue a Gabriel Eduardo Virtulo, Profesor de la Universidad de Rio Grande del Norte de Brasil, quien planteó: **“Que la**

población debe convertirse en protagonista; y que el Estado tiene que darle voz y voto a las grandes mayorías populares que hoy no tienen ninguna oportunidad de participar en formulación e implementación de las principales políticas públicas” (Ibidem).

Se considera que las voces autorizadas en el Congreso del CLAD a través de sus ponencias sirven de estímulo y orientan a la tesista a que el proyecto de estudio investigativo realizado se ubique en el tiempo y espacio como una necesidad imperiosa, no solamente para la Gestión Pública Panameña; sino en el plano internacional.

Como temas recurrentes: la Rendición de Cuentas, Transparencia, Participación Ciudadana y Democracia Participativa, hacen hoy en día que dentro de las Reformas de los Estados se establezcan políticas públicas que apunten hacia estos temas y que los Grupos de Intereses (Stakeholders) tengan un espacio y sean protagónicos en estas políticas.

4.3 INTERPRETACIÓN DE ENTREVISTAS

La opinión del Licenciado Carlos Gasnell, sobre la Transparencia en el sector público fue que los gobiernos no han entendido claramente lo que implica el concepto; y no ha existido voluntad de parte de ellos de gestionar lo público bajo este Principio.

Agregó que la Transparencia es utilizada como un “Slogan de Campaña de los Gobiernos”; y una vez asumen el poder, no cumplen con lo que significa ella.

También manifestó, que a pesar que existen algunos mecanismos para dar a conocer la gestión gubernamental como por ejemplo, las Páginas Webs, las entidades públicas no presentan a cabalidad y oportunamente los resultados de sus actividades.

Presentó al respecto como referencia, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Méjico y Municipios (IINFOEM), ente constitucionalmente autónomo, cuyo objeto es la difusión,

protección y respeto al derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

En relación a su apreciación sobre la Rendición de Cuentas en el sector público, expresó que no se está llevando a cabo en forma correcta, en tiempo y en forma. Sugirió que ésta se debe realizar anualmente por lo general; y cada seis meses, por lo particular.

Consideró que deben existir otros parámetros de medición de la gestión pública como: Objetivos por Resultados. En este caso, cita el Presupuesto General del Estado de Brasil.

Estimó que la Rendición de Cuentas debe descansar en los Pilares de la Transparencia, Gestión por Resultados, Planificación Estratégica y Acceso a la Información.

Estuvo de acuerdo con la creación de un Sistema de Rendición de Cuentas para el sector público panameño; y estableció como criterios para su elaboración los siguientes:

- a. Un Esquema Normativo que no sea el existente, que considere las Buenas Prácticas del Sector Público;
- b. Sanciones Morales más que pecuniarias o económicas; y
- c. Normar la Publicidad Estatal.

Estimó que los Actores que integrarían un Sistema de Rendición de Cuentas serían: Contraloría General de la República, Fiscalía de Cuentas, Tribunal de Cuentas, Consejos Consultivos en representación de la sociedad civil de todos los sectores y con cierto grado de beligerancia.

Sobre la Participación Ciudadana en la Rendición de Cuentas de los funcionarios públicos, señaló que en primer orden se debe empoderar al ciudadano sobre lo que es la cosa pública. Es decir, ilustrarlo acerca de la

importancia que tiene su participación en pro de cuidar y velar por los recursos públicos.

Concluyó la entrevista, manifestando que debería regularse la Participación Ciudadana para darle forma y espacio dentro de un sistema formal por considerarse un Derecho Humano, según la Carta Democrática de la Participación Ciudadana de la Organización de los Estados Americanos, firmada el 11 de septiembre de 2001 (OEA, 2001). (Anexo N°8).

De la entrevista realizada, la Tesista coincide con algunas opiniones del Entrevistado; como el incumplimiento que existe del Principio de Transparencia en cuanto a su interpretación, aplicación y alcance por los gobiernos que han transitado en nuestra vida republicana. Como también, la necesidad que exista un Sistema de Rendición de Cuentas dirigido hacia la Gerencia Pública Panameña.

Igualmente, se comparte la idea con lo que considera el Licenciado Gasnell, la Planificación Estratégica, Gestión Por Resultados y el Acceso a la Información como elementos necesarios para que se apoye la Rendición de Cuentas.

En el marco de lo que significa la Participación Ciudadana en la Rendición de Cuentas se coincide en que hay que culturizar más al ciudadano sobre la importancia que tiene en conocer y opinar sobre las decisiones que se toman en el sector público. Es decir, su participación debe normarse para que sea más respetada y realmente efectiva; en ese sentido, la democracia de los pueblos se fortalece.

También se identifica la Tesista con su idea en relación a las funciones que se necesitan para integrar el Sistema de Rendición de Cuentas, representados por la Contraloría General de la República, Fiscalía de Cuentas, Tribunal de Cuentas y la Sociedad Civil.

Las preguntas formuladas en la entrevista al Fiscal de Cuentas, Licenciado Andrés Sue, se enmarcaron a su percepción sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el sector público y la forma en que se pudiera insertar la participación ciudadana en un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública, como temas puntuales de la entrevista.

Consideró el funcionario público, que en el sector gubernamental panameño el índice de transparencia es muy bajo; y existe un marcado nepotismo, refiriéndose específicamente a los nombramientos de familiares de funcionarios de alta jerarquía que trabajan en la misma institución.

Respecto a la Rendición de Cuentas señaló, que todas las instituciones públicas deben presentar el informe de su gestión a la Asamblea Nacional en el tiempo estipulado. Hizo alusión al documento oficial denominado: Memoria Anual y que en esos momentos se estaba elaborando el de la Fiscalía de Cuentas Correspondiente al periodo 2012.

Sobre la Participación Ciudadana dentro de un Sistema de Rendición de Cuentas, sugirió observar el modelo chileno el que presenta en una Página Web, los Proyectos de Inversión y la ciudadanía accesa a la misma y emite su opinión mediante el voto sobre la aceptación o no del proyecto que más le conviene a la comunidad.

Es de la opinión que la participación ciudadana debe ser directa dentro de un Sistema de Rendición de Cuentas, sin ser representada por un organismo internacional que pudiera imponer su política; ya que esto limitaría la acción o sentir de la ciudadanía.

Agregó el entrevistado que la Ética en el sector público juega un rol muy importante y determinante en la condición de cada servidor público; y en Panamá no existe una Cultura de Ética y Docencia de los ciudadanos hacia los actos públicos. Mostró a la Tesista el **Premio PRISMA** que fue

otorgado a la Fiscalía de Cuentas el año 2012 por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción.

Una vez abordado los temas antes mencionados, el Fiscal de Cuentas extendió la conversación a temas relacionados sobre las competencias y funciones que realiza la Fiscalía de Cuentas.

Manifestó que la Contraloría General de la República, una vez realiza las Auditorías General o Especial y se determina el hallazgo, remite la Acción de Reparación a la Fiscalía de Cuentas para que inicie el proceso de investigación.

Luego de la investigación se convoca a una Vista Patrimonial y se determina la cuantía de la lesión patrimonial para después proceder a recuperar los activos. A la fecha, la Fiscalía de Cuentas, según manifestó el Fiscal de Cuentas, está por encima del cincuenta por ciento (50%) de bienes públicos mal habidos y recuperados.

Cabe señalar, que la Fiscalía de Cuentas tiene como misión, investigar en base a lo que le confiere la Ley, las supuestas irregularidades que pudieran cometer aquellos servidores públicos que manejan fondos y bienes públicos; falta tipificada como **Lesión Patrimonial**.

Su relación interinstitucional es con la Contraloría General de la República, Tribunal de Cuentas, Órgano Judicial y Ministerio Público.

Al cuestionársele sobre su parecer, en relación a que la Fiscalía de Cuentas, además de sus funciones actuales, atienda las faltas que cometan los servidores públicos que desvían recursos presupuestarios de proyectos u obras de inversión hacia otros gastos; y el incumplimiento de las metas trazadas en el Presupuesto General del Estado, en detrimento de las necesidades y bienestar de la comunidad; expresó que sería posible siempre y cuando se modifique la Ley que crea la entidad.

Del resultado obtenido de la entrevista al Fiscal de Cuentas, Licenciado Sue, se llega a coincidir en que la Ética es un aspecto de gran valía y determinante para el buen desempeño del servidor público.

También se coincide con la opinión del nepotismo desmedido que impera en las entidades estatales. Igualmente, se está de acuerdo en que la población comunitaria sea la que presente y escoja los proyectos que realmente y prioritariamente requieran en atención a sus necesidades; caso citado de Chile.

Se está de acuerdo, en que la Fiscalía de Cuentas se le atribuya las funciones de averiguar las decisiones tomadas por algunos servidores públicos que no cumplan con los proyectos y programas aprobados en el Presupuesto General del Estado. Como también, el utilizar las partidas presupuestarias de programas y proyectos que necesita la sociedad para solucionar problemas prioritarios, en otros gastos que en su valoración son menos significativos.

Se interpreta por su posición, en los temas tratados en la entrevista como son: las debilidades por falta de Ética, nivel de transparencia bajo; pone de manifiesto que la Rendición de Cuentas no se realiza en forma correcta. Esto evidencia que la Rendición de Cuentas como sistema se requiere para la Gerencia Pública.

En cuanto a la última entrevistada, Licenciada Lissett Henríquez, Asesora Legal en la Comisión de Justicia y Paz, consideró la transparencia en el sector público, como un deber que tiene el Estado en su forma de accionar; y apostó su cumplimiento a través de la Ley que la hace efectiva en el sector público.

Expresó que a pesar que algunos gobiernos han logrado ciertos avances en el tema de Transparencia, como las Páginas Web, información que se genera en las instituciones públicas, por lo general, no está actualizada y adolece de confiabilidad.

Un aspecto dentro de la entrevista que abordó la Licenciada Henríquez fue la falta de preparación y competencia que tienen la gran mayoría de los funcionarios públicos, refiriéndose particularmente al gobierno actual. Su experiencia en el tema es que cuando les ha preguntado en torno a información relacionada con sus funciones o datos de la institución, las respuestas han sido negativas, con evasivas e incorrectas.

Agregó que la Estadística en las entidades públicas como una herramienta de análisis y de recolección de datos no se utiliza.

Conceptuó la Rendición de Cuentas en el Estado Panameño como deficiente; empezando por la forma en que la han realizado los Presidentes de la República y que uno de sus pilares es sin duda, la Transparencia, acotó.

En lo que atañe a los criterios que se tomaría para elaborar un Sistema de Rendición de Cuentas, declaró que la eficiencia es básica dentro del sistema; al igual que la Transparencia, Participación Ciudadana a través de los diferentes sectores del país, la Divulgación y la Democracia.

Su opinión en cuanto a la Participación Ciudadana fue que ésta debe jugar un papel importante en los planes y proyectos que elaboran los gobiernos para atender las demandas y necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, a ésta no se le da una participación real en los asuntos que son de su interés.

La Licenciada Henríquez recomendó que una de las manifestaciones directas en que la sociedad civil, como uno de los actores integrantes del Sistema de Rendición de Cuentas debe participar, es mediante la formulación de programas y proyectos que se incluyan en el Presupuesto General del Estado.

Se refirió a la responsabilidad que deben tener los Ministros y Directores de instituciones públicas al dar a conocer su gestión que según su apreciación se haría anualmente.

Al finalizar, la entrevistada expresó que la sociedad civil debe ser más activa, colaborando en los problemas que atañen a la población civil y la organización que ella representa, la cual forma parte de la Asamblea Ciudadana, ente organizado de la sociedad civil que vela por los humanos en todas las etapas de la vida y todo ciudadano o ciudadana interesado en los asuntos del Estado.

Una vez más, la Tesista percibe en la entrevista y coincide con la entrevistada en que la Rendición de Cuentas en la Administración Pública Panameña es incipiente en su fondo y forma. Esto conlleva a la necesidad de crear un modelo de Rendición de Cuentas en el sector gubernamental que ordene, regule, participe y explique los resultados de la gestión pública; y sancione el incumplimiento de la misma.

También comparte la opinión con la Licenciada Henríquez, en que una vía que puede tener la población civil en su participación de la cosa pública es proponiendo programas y proyectos de su comunidad a través de los Ante-Proyectos de Presupuesto Público en función a sus necesidades.

Igualmente, la Tesista coincide en que el recurso humano del sector público debe ser fortalecido en sus competencias para que sea de mejor y mayor calidad en todos los niveles jerárquicos.

No cabe duda que al igual que las entrevistas anteriores, en ésta no escapa la posición de la necesidad imperiosa de un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña.

4.4 RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN

El Método de Observación se aplicó en esta ocasión para conocer y evaluar los discursos que los Ex Presidentes y Presidente Actual de la

República han expresado anualmente en la Asamblea Nacional, el primer día de Sesión Ordinaria, a través de los períodos gubernamentales.

Este ejercicio constitucional del Ejecutivo, equivocadamente lo quiere interpretar como una Rendición de Cuentas de la Gestión Anual del Gobierno. Sin embargo, según lo desarrollado en la presente investigación y el pensamiento de los estudiosos del tema, la Rendición de Cuentas va más allá de un relato selectivo de las actividades gubernamentales en un periodo.

Para citar, se observaron los discursos más recientes que dieron la Excelentísima Señora Ex Presidenta de la República, Mireya Moscoso, Excelentísimo Señor Ex Presidente, Martín Torrijos y el Excelentísimo Señor Presidente, Ricardo Martinelli, el primer día de Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional (La Prensa, marzo de 2004, enero de 2009 y enero de 2013, respectivamente).

Ambos hicieron alarde de su gestión como la mejor de otros Ex Mandatarios. Resaltaron lo que realizaron; mientras lo no realizado y el por qué, no se manifestó. Es decir, no se da una explicación de las metas no alcanzadas; al mismo tiempo que no existe un cuestionamiento hacia el Representante del Órgano Ejecutivo sobre lo no realizado.

En ese orden de ideas, en relación al discurso del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Ricardo Martinelli se presentó la reacción de ciudadanos los que aparecieron en la columna **“Voces Calificadas”**, opinando su descontento sobre el discurso por considerarlo en términos generales fuera de las expectativas esperadas por la ciudadanía (La Prensa, julio de 2012).

Se corrobora una vez más que la Rendición de Cuentas en el Sector Público Panameño está alejada de todo precepto y principios que ella contiene.

No se trata de enumerar los proyectos en sus diferentes dimensiones; sino de tomar como referencia o punto de partida el Plan de Gobierno, priorizando objetivos y evaluando los resultados. De esta manera se estaría aplicando o realizando el control del desempeño de la gestión pública y utilizando el Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados, cuya teoría es considerada en el presente estudio.

En la medida que se apliquen los controles a las actividades que se ejecutan en el Estado, el riesgo a la corrupción disminuirá y la transparencia se hará más notoria porque todo lo actuado estará sometido al juicio crítico del público.

Según el pensamiento de la Tesista, el Rendir Cuentas significa un compromiso a voces altas con la ciudadanía que requiere una explicación de lo que inicialmente se dijo que se iba a realizar comparado con lo realizado porque en ello está en juego los tributos que paga cada contribuyente.

Uno de los renglones del gasto público que dentro del Presupuesto General del Estado es muy cuestionado por la ciudadanía es el Servicio de la Deuda, la que al cierre de la ejecución presupuestaria del año 2012 fue por el orden de catorce mil doscientos sesenta y cinco millones doscientos (B/14,265.2) (Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Crédito Público, enero, 2013).

No obstante, a pesar que el Gobierno Actual defiende el incremento de la Deuda Pública y lo atribuye a los mega proyectos de infraestructura que se están realizando en el país, existe cierta suspicacia por la ciudadanía porque esos recursos no se estén administrando de manera transparente.

Aunado a ello, la falta del detalle de la Deuda Pública, la presentación de las Contrataciones Directas, los Contratos denominados:

“Llave en Mano” y el monto de las Adendas por los sobre costos de las obras.

Se observa, dentro del escenario real que La Rendición de Cuentas del Servicio de la Deuda Pública no se realiza en forma transparente.

Los datos recopilados y analizados a través de las diferentes técnicas utilizadas, ya sean cualitativas o cuantitativas son determinantes en la inferencia de las variables dependientes e independientes que se involucran en la Hipótesis Descriptiva planteada en el Capítulo Inicial de este proyecto de investigación.

Al terminarse con el análisis e interpretación de los resultados instrumentales de la información recopilada, que contribuyó al desarrollo de los capítulos de la tesis y a comprobar la Hipótesis formulada, la investigadora llega a las conclusiones siguientes:

1. El origen de la Rendición de Cuentas se remonta en los inicios del Siglo XIX (1809), el cual se fundamentó en la Democracia Representativa, la Participación Ciudadana y la Transparencia de los gobiernos de la época.

2. Existen diferentes manifestaciones de autores sobre el concepto Rendición de Cuentas, desde “Accountability”, término no precisado de acuerdo a Schedler, hasta llegar a coincidir otros, en que es el deber del Gobierno de informar los resultados de su gestión; y un derecho de la ciudadanía a recibirla.

3. El Sistema de Rendición de Cuentas contribuye al Buen Gobierno; el que se caracteriza por aplicar el Acceso a la Información, Democracia Participativa, Gobernabilidad, Gobernanza, Transparencia y Anti-Corrupción.

4. La Rendición de Cuentas va más allá de una mera información de una gestión pública. Con ella se pretende que el funcionario público explique y justifique lo actuado o no en el marco de la transparencia.

5. Que el acto de Rendición de Cuentas por su variedad de protagonistas, para ser reconocido en forma ordenada, se tuvo que clasificar en forma Horizontal y Vertical, según O'Donnell (1994).

6. Conforme a estudio realizado por Longo y Echeberria sobre la Rendición de Cuentas en la Nueva Gerencia Pública, en algunos gobiernos de América Latina: Chile, Argentina, El Salvador, Colombia su enfoque se refiere a una reforma gerencial que implica simplificación de procedimientos, integración, control de programas socioeconómicos y la descentralización de la gestión administrativa hacia el régimen municipal; no así, al acto que conlleva una Rendición de Cuentas plenamente constituido y ejercido.

7. En otros gobiernos de Latinoamérica como: Chile, Argentina, El Salvador, Colombia, Méjico, Ecuador y Panamá, la Rendición de Cuentas ha sido muy incipiente y mal interpretada en su acepción y praxis.

8. Según informe de Transparencia Internacional, en el año 2012, en Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) la corrupción toma fuerza porque no existen sistemas oficiales de control que la regulen, como es la Rendición de Cuentas.

9. En el transcurrir de los gobiernos, en la República de Panamá, la Rendición de Cuentas no se ha practicado por interpretarse como un mensaje del Ejecutivo de lo realizado en su gestión anual, hacia el Órgano Legislativo.

10. Que en la Administración Pública Panameña, la población civil no tiene un espacio participativo en las toma de decisiones, políticas públicas y planes y proyectos; lo que atenta contra la democracia participativa.

11. La Rendición de Cuentas en Panamá se circunscribe solamente a los servidores públicos que atienden a funciones de manejo de valores, cuentas, patrimonio estatal; no así, a la ejecución de programas y proyectos en base a la programación.

12. Cada día la población civil panameña exige participación en los asuntos gubernamentales porque los casos de corrupción son más frecuentes y evidentes.

13. La Gerencia Pública Panameña requiere de un Sistema de Rendición de Cuentas que le permita dar a conocer los resultados de su gestión en forma Horizontal y Vertical, de manera transparente y oportuna.

14. El presente trabajo de investigación está basado en el Método Científico bajo un enfoque epistemológico en donde se resalta el Modo Cualitativo y como estrategia, la Observación.

15. La Nueva Gerencia Pública se dirige hacia la conformación de un Estado comprometido con la ciudadanía en forma participativa en los aspectos institucionales, legales, estructurales, financieros y ambientales.

16. Que el 90% de los resultados de la Encuesta aplicada a ciudadanos comunes, estudiantes de la Asignatura de Presupuesto Público I, Turno Nocturno de la Facultad de Administración Pública y Profesores de esa Facultad; y las Entrevistas realizadas, reafirman, sustentan y demandan una vez más, la necesidad de formular un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña.

17. La Rendición de Cuentas en el Sector Público Panameño está alejada de todo precepto y principio que ella contiene por la mala interpretación que se le ha dado y por la falta de voluntad que han tenido los gobiernos en demostrar sus resultados de forma transparente.

18. El Sistema de Rendición de Cuentas propuesto se justifica porque va a permitir que toda la alta gerencia pública, representada por sesenta y

cuatro entidades gubernamentales, rindan los resultados de su gestión en forma periódica, sistémica, transparente y participativa.

19. Al implementarse el Sistema de Rendición de Cuentas en el sector público, el grado de corrupción disminuiría; debido a que los actores dentro del proceso que incumplan sus leyes y normativas serán sancionados.

20. Los componentes del Sistema de Rendición de Cuentas, juegan un rol específico y determinante para que el sistema sinérgicamente logre sus objetivos.

21. Para que el Sistema de Rendición de Cuentas que se propone, alcance la legitimidad e importancia dentro de las funciones del Estado se debe elevar a rango constitucional.

22. Los Principios de Rendición de Cuentas creados por la Tesista, van a servir como guía y preceptos legales para que los actores del sistema, apliquen las buenas prácticas de la gestión administrativa.

23. Con el Sistema de Rendición de Cuentas, la sociedad civil organizada y los medios de comunicación social, por primera vez, tendrán un espacio protagónico, legítimo, e imprescindible que le brindará credibilidad a los resultados de la gestión pública; como también, formalidad al sistema.

24. Con la formulación del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, se pretende establecer una cultura de gestión pública por resultados en forma sostenible, traducida en un modelo de gestión virtualmente democrático.

25. En la medida que la ciudadanía esté enterada de los resultados de la gestión pública, habrá más transparencia y menos suspicacia de la cosa pública.

26. Con la creación del Sistema de Rendición de Cuentas se reafirman los valores éticos y morales del funcionario público.

27. El Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña es una necesidad tanto para el Gobierno como para la población civil.

Una vez utilizados y analizados los resultados instrumentales que sirvieron para llegar a las conclusiones antes citadas, se presenta en el siguiente apartado, la propuesta estructurada, objeto de la presente tesis.

PROPUESTA DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS, DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO

5.1 JUSTIFICACIÓN DEL SISTEMA

Desde el inicio del presente trabajo de investigación, la Rendición de Cuentas, como tema central del mismo se ha venido abordando a través del desarrollo del contenido con enfoques propios de los capítulos que estructuralmente lo conforman.

Corresponde en este apartado **presentar la propuesta a manera de diseño y funcionamiento del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña** que a juicio propio y general es una necesidad imperiosa para que la gerencia pública ejecute y manifieste su gestión en aras de la transparencia y la participación de la sociedad civil.

En el marco de la globalización mundial, dentro de sus particularidades, considerada como un modelo de gestión gerencial socioeconómico, los Estados Modernos de corte democrático se ven avocados mediante los gobiernos, al ordenamiento legal y sistemático de dar a conocer los logros o desaciertos de su gestión, por lo que la Administración Pública Panameña no debe escapar de ello.

Se reitera en el Capítulo Primero de esta tesis, aspectos significativos y relevantes que hacen de un problema legendario, la formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas, como solución al mismo.

Es por ello que el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto, dirigido a la Gerencia Pública Panameña, llenará un vacío histórico y real dentro del quehacer de la Administración Pública Panameña.

La existencia del sistema propuesto se justifica esencialmente porque va a permitir que todas las instituciones públicas rindan los resultados de sus actividades realizadas o no, en un período establecido bajo un mecanismo sistémico, uniforme, controlado y punitivo; aplicándose el Principio de Transparencia con la concurrencia ciudadana.

Otra razón por la que se estima la creación del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña es que disminuirá el nivel de corrupción, mejorará la buena imagen del gobierno y garantizará las buenas prácticas que se utilicen en la gerencia pública; dentro de un ambiente de credibilidad y mayor confianza de la ciudadanía hacia los funcionarios públicos.

Existen diferentes actores que participan en un Sistema de Rendición de Cuentas. Los protagonistas van a depender según el tipo de Rendición de Cuentas que se va a ejecutar (A. Schedler, Op. Cit. 33).

En el caso particular, la Rendición de Cuentas se enfoca en el ámbito administrativo y financiero de la gestión pública del gobierno que esté dirigiendo el país; por lo que los actores que deben rendir cuentas están representados en los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Igualmente, se agregan los Organismos e Instituciones Independientes como la Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Fiscalía Electoral, Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Procuraduría de la Administración) Superintendencia de Bancos y Tribunal Electoral.

En síntesis, dentro del Sistema de Rendición de Cuentas deben cumplir con este deber, los entes que conforman el Gobierno Central, Descentralizado y los Organismos Independientes antes citados.

5.2 OBJETIVOS DEL SISTEMA

Al formularse el Sistema de Rendición de Cuentas se aspira lograr lo siguiente:

- a. Instituir un medio de interlocución permanente entre el gobierno, las instituciones públicas y la sociedad civil.
- b. Integrar la ejecución y los resultados de la gestión pública en forma transparente bajo un sólo esquema o paradigma.
- c. Fortalecer la democracia participativa y el sentido de lo público como responsabilidad de todos.
- d. Recuperar la institucionalidad de los Órganos del Estado y fomentar la gobernabilidad.
- e. Aplicar a través del Sistema los once (11) Principios del Sistema de Rendición de Cuentas propuesto por la Tesista.
- f. Lograr que se adopte el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública en las instituciones públicas como un nuevo paradigma de gestión gerencial, en el marco de la Transparencia, Eficiencia y Democracia Participativa.
- g. Fiscalizar y Controlar el Sistema de Rendición de Cuentas, en su contenido y ámbito de acción.
- h. Participar a los Medios de Comunicación Social como canal y garante de información de la gestión pública hacia la población civil.
- i. Aplicar las sanciones a los funcionarios públicos que incumplan con las disposiciones constitucionales y normativas que se establezcan para el Sistema de Rendición de Cuentas.

j. Establecer una Cultura de Rendición de Cuentas en la Gerencia Pública Panameña.

5.3 ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL SISTEMA

Se dirige el análisis hacia dos enfoques: el primero, Inductivo que va del trabajo de campo a la Teoría Fundamentada como fue la aplicación de Encuestas, basado en el conocimiento del Método de Investigación Científica.

El segundo, Deductivo, que parte de la teoría al trabajo de campo. En este enfoque se aplicó la Teoría de los Sistemas que establece que los componentes del mismo, en forma organizada y lógica, concluyen en el todo que es el fin fijado. De allí, la elaboración del sistema recomendado con sus componentes.

Bajo el paradigma **Cualitativo** de la investigación científica, el sistema se reviste de características que van desde Teorías Administrativas Aplicadas, Postulados en que se basa su funcionamiento, Aspectos Legales, Normativos; y la Gobernabilidad del Gobierno. Además, la incorporación de la Sociedad Civil en la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones, como uno de los Actores principales del Sistema, conjuntamente con el Sector Público.

Una particularidad que descolla este proyecto de investigación es la **innovación** de un sistema.

Existe el juicio errado en el Sector Público de interpretar que la Rendición de Cuentas es el Mensaje Anual que el Presidente de la República, en representación del Órgano Ejecutivo, hace ante el Órgano Legislativo de su gestión realizada.

El Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública que se propone, atenderá no solamente los resultados logrado; sino que el gobierno

tendrá la obligación de explicar y justificar a la ciudadanía, los objetivos y metas no alcanzados.

Otra de las características que revela el sistema, es el Orden Constitucional a que se avoca; por su ámbito e importancia que contiene la acción de rendir cuentas a la ciudadanía.

También, lo Normativo; que va desde los parámetros legales que rigen el sistema hasta las sanciones por su incumplimiento.

La interlocución directa y permanente dentro del sistema: Gobierno-Gobierno y Gobierno- Sociedad Civil, llenará el vacío que todo Gobierno Democrático aspira lograr, lo cual es crear el clima de confianza, credibilidad y transparencia sobre lo actuado.

Si se observa el Proceso de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, existe una clasificación de denominación de Niveles en los que se adjudican la operatividad y competencias de los actores en cada nivel.

No obstante, la direccionalidad Horizontal y Vertical que asumirá la Rendición de Cuentas en el Proceso, demostrará su eficacia.

Se puede calificar al sistema como democrático y participativo porque permitirá la consulta y participación ciudadana en los quehaceres del gobierno con la finalidad de atender las demandas sociales en orden prioritario.

Tanto la fiscalización estatal que ejerce la Contraloría General de la República, la Asamblea Nacional y el Control Social por la Sociedad Civil, servirán para prevenir los posibles actos de corrupción que se presenten.

Se trata de tener un balance o equilibrio entre ambos sectores, bajo una estructura formal dentro del Sistema y el Proceso.

En el plano **Cuantitativo** el Sistema está dirigido a la atención de una situación o problema que se plantea en la Hipótesis de Investigación (Hi) la que enuncia que **la Gerencia Pública Requiere de un Sistema de Rendición de Cuentas**; por lo que se aplica la Encuesta para conocer la opinión de la población por medio de una muestra escogida.

Los resultados cuantitativos de la Encuesta, observados en el Capítulo IV de la investigación, revelan que el 95% de los encuestados opinaron que se requiere de un Sistema de Rendición de Cuentas debidamente estructurado, bajo Normas Constitucionales y Legales que ayudarán a reducir los niveles de corrupción en el país.

En este orden de ideas, el Sistema de Rendición de Cuentas que se formula se compone de aspectos cuantificables que inciden directamente en el funcionamiento del mismo.

Otro de los resultados que reflejó la Encuesta fue la distribución porcentual de los sectores que representarían la Sociedad Civil en el Sistema de Rendición de Cuentas, según se observa en la Gráfica N° 5. La Participación de Todos los Sectores representa el 80%; el Sector Ciudadanía 15% y Otros Sectores el 5%.

Esto nos indica que la Sociedad Civil Organizada dentro del Sistema sería más representativa por estar integrada por todos los Sectores.

El Sector Público, constituido por los Órganos del Estado y Organismos e Instituciones Independientes, divide esta población de la siguiente manera: 21.8% Ministerios; 53.2% Instituciones Descentralizadas; 10.9% Intermediarios Financieros y el 14.1% a Organismos Independientes (Anexo N°5).

El Sistema se encausa a la exigencia que la población civil, integrada por tres millones doscientos mil habitantes, (3,200,000) según el Censo de Población y Vivienda, levantado por el Instituto Nacional de Estadística y

Censo en el Año 2010, demanda al gobierno una explicación exhaustiva y transparente de su gestión.

No escapa en el Sistema, los Medios de Comunicación Social, los que juegan un papel significativo porque ellos constituyen el canal de información de la Rendición de Cuentas Gubernamental (Ente Emisor) en las Asambleas Comunitarias hacia la Población Civil (Ente Receptor).

Según fuente obtenida del Internet, en la República de Panamá existen cuarenta y cuatro (44) medios de comunicación formalmente registrados. Estos se clasifican en ocho (8) Canales de Televisión; nueve (9) periódicos y veintisiete (27) emisoras (prensa escrita. com).

5.4 ESQUEMA Y OPERATIVIDAD DEL SISTEMA

Se muestra a continuación, el diseño gráfico que revela el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto para la gerencia pública panameña como un modelo administrativo que permitirá cumplir con un compromiso y deber del gobierno hacia un derecho de la población de manera democrática, participativa y transparente.

Con el presente esquema se pretende que la sociedad civil tenga acceso a la información de los resultados que ha tenido la gestión del sector público.

Cabe señalar, que el sistema está estructurado o conformado bajo una perspectiva de componentes relevantes; que a juicio de la Tesista, se consideran básicos, elementales y que el sistema requiere para lograr sus objetivos, sin entrar en el detalle procedimental que no es objeto del mismo.

Como se observa, dentro de los componentes del sistema está el Normativo que contiene el fundamento legal en que se rige el sistema.

Luego se integra la Sociedad Civil Organizada, cuyo papel protagónico es el de exigir cuentas al gobierno, supervisar, controlar y participar en algunas decisiones de la cosa pública.

También forma parte del Sistema de Rendición de Cuentas planteado, la Información del Sector Público y la Transparencia, en donde todas las instituciones públicas proporcionarán información de sus resultados, bajo el Principio de Transparencia.

Otro elemento del sistema es el de Fiscalización Estatal, protagonizado por la Contraloría General de la República y la Asamblea Nacional cuyas funciones se realizarán en cumplimiento con las disposiciones constitucionales vigentes.

Se incorpora como parte del sistema, los Medios de Comunicación Social. Éstos serán el canal para que la Población Civil se informe de la Rendición de Cuentas que la Gerencia Pública Panameña tendrá que realizar ante las Asambleas Comunitarias de la Sociedad Civil Organizada.

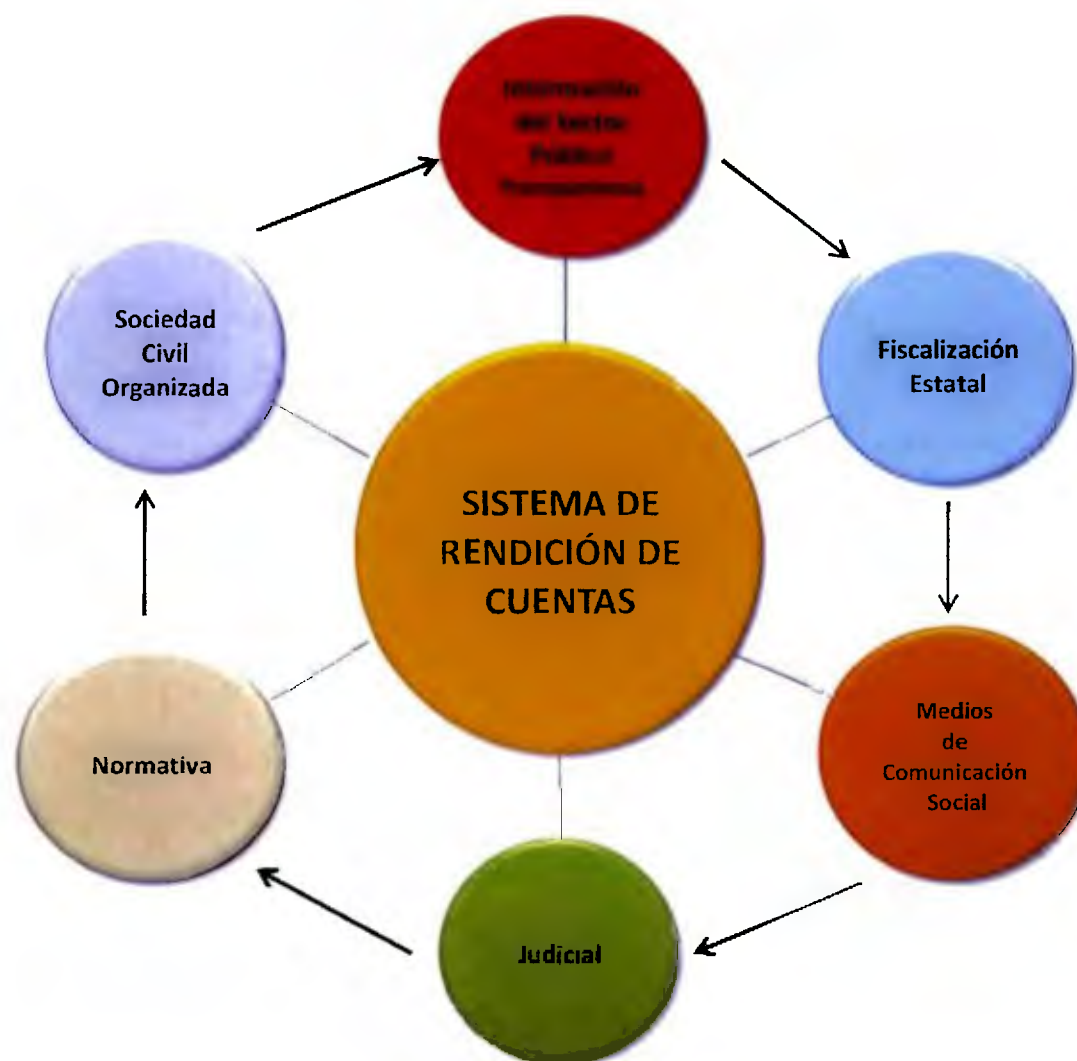
Se entiende como Asambleas Comunitarias a las reuniones de personas mayores de edad de la sociedad civil, que viven dentro del área geográfica cuyo objetivo es atender y tomar decisiones de los problemas que presenta la comunidad.

Por último, el elemento Judicial, cuyas competencias son la de investigar a través de la Fiscalía de Gestión Administrativa, las denuncias realizadas por la sociedad civil y la Contraloría General de la República sobre las irregularidades detectadas en las entidades del Estado.

Concluido el procedimiento judicial, de tomarse una decisión ante una culpabilidad comprobada, le corresponderá aplicar al Tribunal de Gestión Administrativa las sanciones pertinentes.

Ilustración N°8

COMPONENTES DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROPUESTO

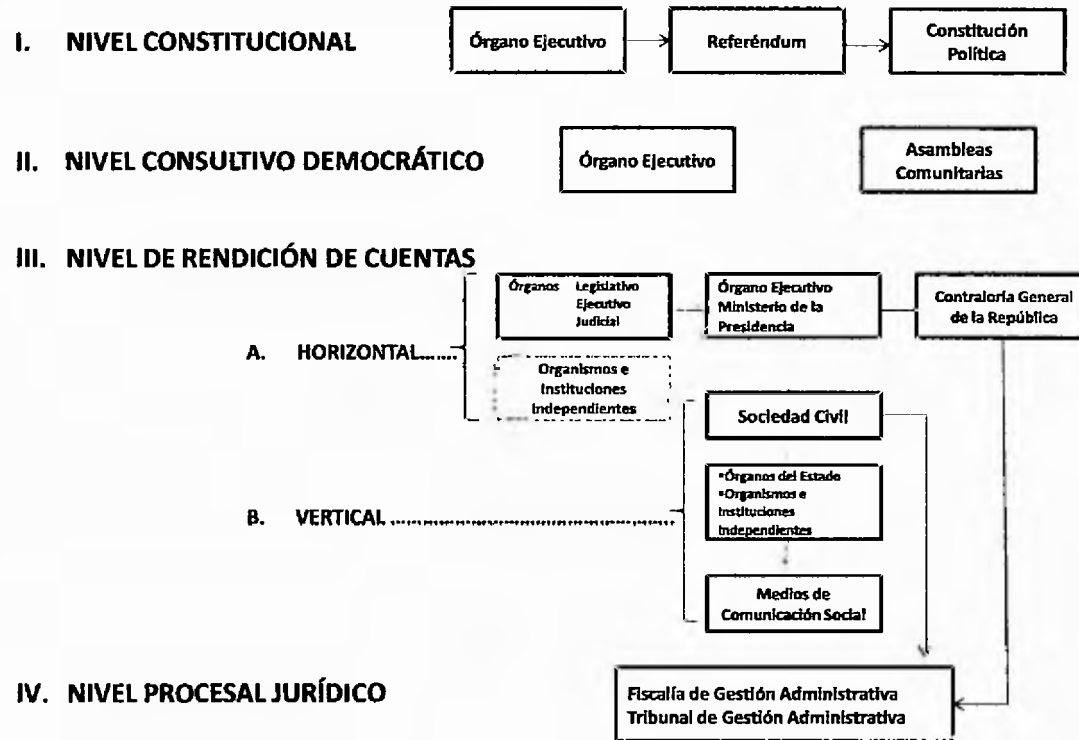


Propuesta: Aida E. Spencer
Tesisista

Una vez presentada la propuesta del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, se esquematiza y desarrolla su operatividad representada por niveles que en un orden lógico y secuencial, se traduce en el proceso.

Ilustración N° 9

PROCESO DEL SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROPUESTO



5.4.1 Primer Nivel Constitucional

Las implicaciones que conlleva el nuevo paradigma como Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, requiere que el tema se eleve a una categoría o rango constitucional. Por ello, es necesario que el Presidente de la República convoque a la ciudadanía a un Referéndum para que se modifique la Constitución Política de la República de Panamá y el Sistema Propuesto tenga fuerza legal constitucional en todos sus ámbitos y dimensiones.

Bajo esta condición, el Nivel Constitucional toma la vanguardia del proceso, estableciendo la plataforma legal del sistema.

5.4.2 Segundo Nivel Consultivo Democrático

El Órgano Ejecutivo consultará a la Sociedad Civil Organizada sobre los Proyectos y Programas que se formularán en el Ante-Proyecto de Presupuesto para la vigencia fiscal próxima con el propósito que la ciudadanía participe en la toma de decisiones de manera que se escojan los más beneficiosos y prioritarios para la comunidad.

La denominación de este nivel obedece a una participación democrática en la que el Poder Ejecutivo, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas y la población civil, constituida en Asambleas Comunitarias se retroalimenten con información que ambos suministren para en común acuerdo decidir.

En este sentido, el Órgano Ejecutivo pone a consideración pública su principal instrumento para poder ejecutar su Plan Operativo Anual; como lo es el Presupuesto General del Estado que constituye la plataforma física-financiera y programática de la gestión pública.

5.4.3 Tercer Nivel de Rendición de Cuentas

5.4.3.1 Horizontal

Se ha seguido la clasificación de Rendición de Cuentas establecida por Guillermo O'Donnell (Op. Cit. Pág. 37).

En este nivel los obligados a rendir cuentas son los tres Órganos del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los Organismos e Instituciones Independientes, al Agente Receptor Coordinador del Sistema el cual es el Ministerio de la Presidencia; como también, al ente fiscalizador, quien es la Contraloría General de la República.

El Acto de Rendir Cuentas lo harán al finalizar cada cuatrimestre durante el año fiscal. Se determinó este periodo tomando en consideración los Informes de Ejecución Presupuestaria de Ingresos, Egresos, Deuda

Pública y otros componentes financieros; como también, los indicadores de gestión, logros programáticos y volúmenes de trabajo que deben remitir las instituciones públicas a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, que según disposición de la Ley de Presupuesto General del Estado, las instituciones públicas deben presentar los diez primeros días de cada mes (Ley N°71 de 2012).

Otro de los informes que exige la citada Ley, va dirigido a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional en periodo trimestral cuya responsabilidad está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas conjuntamente con la Contraloría General de la República (Ibidem. Págs. 127-128).

Como se observa, las instituciones públicas entregan informes a otros entes gubernamentales, que según la Ley de Presupuesto establece; no así, a la sociedad civil.

5.4.3.2 Vertical

Consecuente con la división de Rendición de Cuentas de O'Donnell en relación a la direccionalidad; en este caso, vertical, ésta parte de la sociedad civil organizada quien exige con el derecho que le confiere la Ley a los Órganos del Estado y Organismos e Instituciones Independientes que presenten su Rendición de Cuentas a Nivel Gerencial de lo actuado, lo que se dejó de hacer y el por qué, al culminar los cuatrimestres del año en forma transparente. Es decir, deben informar, explicar y justificar sus resultados.

La Sociedad Civil, representada por las Asambleas Comunitarias, analizará comparativamente con las decisiones tomadas y evaluará la gestión de cada entidad gubernamental. El objetivo es controlar en forma oportuna, las acciones efectuadas en el sector público; al mismo tiempo que denunciar a la Fiscalía de Gestión Administrativa cualquier anomalía que se observe; y ésta de encontrar culpable, remitirlo al Tribunal de Gestión Administrativa para su correspondiente sanción.

Participa también, en este nivel los Medios de Comunicación Social, quienes se encargarán de informar a toda la población del país, mediante los medios tradicionales de información y la tecnología moderna, los temas tratados en las Asambleas Comunitarias. De esta manera, se estaría cumpliendo con el Principio de Comunicación, sugerido por la Tesista.

5.4.4 Cuarto Nivel Procesal Jurídico

Dentro del Proceso de Rendición de Cuentas le corresponderá a la Fiscalía de Gestión Administrativa, atender e investigar los casos denunciados por la Sociedad Civil acerca de los servidores públicos que no hayan rendido cuentas como se establecerá en la Ley que la regirá; como también, aquellos que cometan actos dolosos en su accionar, holístico administrativo.

Se termina el proceso en este nivel con el Tribunal de Gestión Administrativa el cual, según disposición legal, evaluará, deliberará y sancionará con medidas ejemplares que apliquen contra las buenas prácticas de la gestión pública con alto grado de responsabilidad, transparencia, participación ciudadana y Ética Pública.

5.5 Marco Regulatorio del Sistema

La conducta del ser humano en sociedad es regulada por las normas positivas que crea el hombre a través de las organizaciones que las integran. Estas normas en un régimen democrático son elaboradas por el Órgano Legislativo, Parlamento o Congreso.

5.5.1 Reforma Constitucional

El Sistema de Rendición de Cuentas, a nuestro juicio, ha de elevarse a rango constitucional y posteriormente se formulará la Ley que lo regulará. De allí que se sugiere la existencia de un **Tribunal y Fiscalía de Gestión Administrativa**.

Se debe acotar que para introducir modificaciones o reformas a la Carta Magna Panameña, se requiere de conformidad al Artículo N°313, la iniciativa legislativa que le competen a: La Asamblea Nacional, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, las reformas constitucionales deben ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

La Constitución Política de la República de Panamá, en el Artículo en comento, establece lo siguiente:

1. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional electa en los últimas elecciones generales, a efecto de que en su primera legislatura sea debatido y aprobado sin modificación, en un sólo debate por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Por un Acto Constitucional aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en una legislatura, y aprobado, igualmente, en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En esta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Constitucional aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante Referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Nacional, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses, ni exceder de seis meses, contados desde la aprobación del Acto Constitucional por la Segunda Legislatura.

En los dos (2) métodos estipulados en la Constitución Política de la República existen diferencias fundamentales; sin embargo, no es de vital importancia para el presente estudio. Lo importante es señalar que para lograr modificaciones a la Ley Suprema, según Fernando Lasalle, se debe modificar la Carta Magna por uno u otro procedimiento (Lasalle, 1999).

En tal sentido, se propone eliminar el Capítulo 4°, Tribunal de Cuentas del Título IX de la Constitución Política de la República de Panamá y crear como Título XV el Tribunal y la Fiscalía de Gestión Administrativa. El

actual Título XV denominado: Disposiciones Finales y Transitorias trasladarlo como Título XVI.

A continuación se presenta la propuesta teórica constitucional:

TITULO XV

TRIBUNAL Y FISCALÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 1°:

TRIBUNAL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 324. El Tribunal de Gestión Administrativa tendrá jurisdicción en toda la República de Panamá.

Artículo 325. El Tribunal de Gestión Administrativa estará a cargo de tres (3) funcionarios públicos que se denominarán Magistrados de Gestión Administrativa.

Artículo 326. Para ser Magistrado del Tribunal de Gestión Administrativa se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, tener título universitario de Maestría en Gerencia Pública y Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas; contar con treinta y cinco (35) años o más de edad y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco (5) años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un Tribunal de Justicia.

Artículo 327. Los Magistrados del Tribunal de Gestión Administrativa serán elegidos por votación popular. Se establece este mecanismo para evitar el clientelismo político y puedan actuar con imparcialidad en sus funciones.

Los cargos serán por diez (10) años.

Artículo 328. Atribuciones y facultades otorgadas al Tribunal de Gestión Administrativa:

1. Nombrar al personal subalterno de conformidad a la Constitución y la Ley.
2. Juzgar de conformidad a las investigaciones de las Fiscalías de Gestión Administrativa, las Resoluciones en la que se determine que el Funcionario Público no cumplió con las Normas de Rendición de Cuentas Cuatrimestrales. Como también, decidir sobre la responsabilidad que le corresponda a los agentes y empleados de manejo de los fondos y bienes públicos derivados de los reparos formulados por la Contraloría General de la República en virtud de denuncia de parte o investigación de oficio.
3. Solicitar al Funcionario investigado, cualquier tipo de aclaración, explicación, ampliación, pruebas, justificación que sirvan para despejar puntos dudosos u oscuros de la investigación, en cuanto a los objetivos y metas no alcanzadas de su gestión.
4. Dictar sentencias condenatorias o absolutorias, según proceda el caso, y las sanciones respectivas cuando el funcionario público sea encontrado culpable por sus actos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, incapacidad y eficiencia.
5. Cuando se determine que los actos del funcionario público afectan al patrimonio nacional dictar una Resolución de Reparo.

Las que sean aprobadas por la Ley.

CAPÍTULO 2°:

FISCALÍA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 329. Créanse las Fiscalías de Gestión Administrativa como Auxiliar del Tribunal de Gestión Administrativa en todas las provincias.

Artículo 330. La Fiscalía de Gestión Administrativa será un ente responsable de recibir las denuncias ciudadanas, cuando el funcionario público, quien debe rendir cuentas en el plazo estipulado, no lo haga. Además, recibir de las Asambleas Comunitarias, las denuncias por las decisiones tomadas en formas inadecuadas de los funcionarios públicos; como también, por malos manejos de fondos, prácticas administrativas inadecuadas, incumplimiento de las metas, objetivos y la corrupción.

Artículo 331. La Fiscalía de Gestión Administrativa tendrá jurisdicción a nivel provincial y se encargará de investigar a todos los funcionarios públicos, desde el Presidente de la República hasta el nivel mínimo jerárquico de la Administración Pública Panameña.

Artículo 332. La Fiscalía de Gestión Administrativa estará integrada por tres (3) Fiscales: Presidente, Secretario y Vocal. Las decisiones se adoptarán por mayoría.

Artículo 333. Los Fiscales de Gestión Administrativa nombrarán el personal subalterno requerido para su funcionamiento de conformidad a la Constitución y la Ley.

Artículo 334. Para ser Fiscal de Gestión Administrativa se requiere ser panameño por nacimiento, poseer título universitario Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y tener vasta experiencia y conocimientos en el campo de la gestión pública y contar con treinta y cinco (35) años o más de edad y no haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 335. La Ley creará a nivel de provincial las Fiscalías de Gestión Administrativa que se requieran.

Artículo 336. Los Fiscales de Gestión Administrativa serán nombrados por el Tribunal de Gestión Administrativa.

Artículo 337. La Ley desarrollará todo lo concerniente a las Fiscalías de Gestión Administrativa.

5.6 Principios del Sistema de Rendición de Cuentas

Los Postulados que la Tesista propone, conocidos también como Principios, están inspirados en el marco jurídico, constitucional, procesal, participativo y transparente en el que se desenvuelve el sistema.

Se aspira que los Órganos del Estado, Organismos e Instituciones Independientes apliquen los Principios de Rendición de Cuentas dentro de un paradigma de comunicación abierto, tomando en consideración los medios de comunicación.

Cada Principio creado para el Sistema de Rendición de Cuentas se observa y explica en la siguiente ilustración:

Ilustración N°10

PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE RENDICION DE CUENTAS	
PRINCIPIO	EXPLICACION
5.6.1 Comunicación	Todas las entidades del sector público, sin excepción, deberán comunicar a la sociedad civil a través de los medios de comunicación social, los resultados de su gestión, al concluir cada cuatrimestre del periodo fiscal.
5.6.2 Participación	Tanto los Órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los Organismos e Instituciones Independientes, la Sociedad Civil y la representación de los Medios de Comunicación Social, concurrirán en el Sistema de Rendición de Cuentas según su competencia establecidas en las normas que rigen el sistema.
5.6.3 Información	La población civil y gubernamental tiene derecho a recibir información de lo que ha ejecutado y ejecuta la gerencia pública. Esta información debe ser veraz y justificada,
5.6.4 Eficiencia	Se refiere al buen funcionamiento u operatividad que tiene el Sistema de Rendición de Cuentas entre sus componentes y el proceso que lo ejecuta. Como también, si los objetivos del sistema fueron alcanzados.

PRINCIPIO	EXPLICACION
5.6.5 Eficacia	Ésta se demuestra a través de las buenas prácticas que se efectúan en el Sistema dentro del marco legal y constitucional.
5.6.6 Responsabilidad	Los actores participantes en el Proceso de Rendición de Cuentas deben cumplir con sus funciones legalmente atribuidas. Desde el que tiene que rendir cuentas oportunamente a la ciudadanía; y está participando activamente, hasta el ente sancionador.
5.6.7 Ética	El Sistema de Rendición de Cuentas aplicará los valores y normas morales que regulan las actividades humanas dentro de la sociedad y las del servidor público
5.6.8 Gobernabilidad	Este Principio determina que la Rendición de Cuentas de la gestión del gobierno debe ser en forma participativa con los actores políticos, sociales y económicos que representa la sociedad civil organizada dentro del sistema. Se persigue con gobernabilidad, mantener un equilibrio socio-político de un Buen Gobierno.
5.6.9 Transparencia	Establece que el Sistema de Rendición de Cuentas se desarrolla bajo las normas de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública.
5.6.10 Legalidad	Contiene que el Sistema de Rendición de Cuentas está fundamentado en normas legales y constitucionales, las que se tienen que cumplir.
5.6.11 Punibilidad	Los servidores públicos que participan en el Sistema de Rendición de Cuentas que incumplan con las normas constitucionales y legales que lo rigen, serán sujetos a medidas punitivas por parte del Tribunal de Gestión Administrativa.

5.7 Ámbito de Implementación del Sistema de Rendición de Cuentas

5.7.1 Alcance del Sistema

La Formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, como propuesta del presente trabajo de

investigación se establece tanto para el Sector Público y Privado, en virtud de que su diseño fue concebido bajo una perspectiva holística.

El sistema se crea para que toda la población gerencial gubernamental panameña, representada por los Tres Órganos del Estado y Organismos e Instituciones Independientes, manifiesten periódicamente lo acontecido o no en su gestión; en forma clara, argumentada, bajo los preceptos legales y dentro de un período establecido.

Cabe señalar, que a pesar que no forman parte del sistema, rendirán cuentas aquellas organizaciones privadas que reciben apoyo económico de instituciones estatales a manera de subsidio o donaciones a través de las entidades donantes o cooperantes.

Igualmente, se pretende que la participación ciudadana, que no es más que la sociedad civil organizada y protagónica en los quehaceres del Estado, ejerza su derecho de conocer lo que hace el gobierno con sus tributos.

Su rol es el de mantener interactivamente la relación gobierno-sociedad civil al solicitar la Rendición de Cuentas al gobierno para evaluar, controlar los resultados de su gestión; y en forma conjunta, tomar decisiones.

También el alcance del sistema se enmarca desde el plano nacional hasta el internacional. El primero atiende a una necesidad que el Estado Panameño y la Ciudadanía ha requerido y requiere a través del Gobierno; transparencia y claridad en su gestión. Se trata que éste declare su gestión administrativa a nivel gerencial con la participación de los actores: Gubernamentales, Sociedad Civil y Medios de Comunicación; como se interpreta dentro de los componentes del sistema, y se observa en su proceso (Ilustración N°9).

En lo internacional, el modelo propuesto es una respuesta a los múltiples problemas de variada naturaleza, que en común, afectan la calidad de la democracia. En particular, la Región de América Latina y en algunos países europeos citados en el Capítulo Segundo, de esta investigación, por no rendir cuentas o tener una forma muy particular de hacerlo y discriminar la participación de la sociedad civil en los asuntos gubernamentales. Dentro de los conflictos se puede mencionar, aquellos que revelan la incapacidad de los Estados para resolver los problemas que aquejan a la ciudadanía; como la corrupción, falta de transparencia, pérdida de la institucionalidad y el incumplimiento a las Leyes y Normas.

Se entiende el sistema propuesto como una transformación política que intenciona cambios en la democracia deliberativa a diferencia de la electoral.

La experiencia latinoamericana refleja que, más allá del régimen político la democracia dentro de sus dimensiones enfocada a las relaciones con los ciudadanos, muestra gran debilidad; lo que afecta grandemente la conformación y funcionamiento de dicho régimen y coarta el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

El sistema se perfila más allá de establecer un mecanismo hacia el logro de objetivos y de atender acuerdos internacionales hacia los Estados Modernos y con democracias participativas. Es decir, que además servirá para crear espacios públicos, donde se debaten los procesos y los resultados; empoderando de esta manera a los sectores de la sociedad civil que normalmente no han tenido la oportunidad de opinar. Y aún más, no se les ha reconocido su derecho.

En este sentido, el Sistema de Rendición de Cuentas que se recomienda es una iniciativa innovadora orientada a implementar nuevas prácticas de intervención ciudadana en la vida de los gobiernos, al establecer un patrón de cultura gubernamental sostenible e incursionar en

propuestas que se dirigen a disminuir los conflictos de gobernabilidad que diariamente se presentan tras la llegada del Siglo XXI.

5.7.2 Actores Responsables del Sistema

En el marco conceptual dentro de un sistema se denomina Actores a los individuos o sujetos, organizaciones, instituciones administrativas y jurídicas, agencias públicas y privadas que participan activamente dentro de él. Su actuación es indispensable y obligatoria para la funcionalidad y logro de los objetivos; por lo que su rol se reviste de gran responsabilidad.

En el caso que ocupa se consideran Actores Responsables a todos los integrantes del sistema por lo que cada uno representa significativamente dentro de sus competencias; e igualmente, alcanzan una sinergia encaminada a lograr una real Rendición de Cuentas Gubernamental.

Como primer Actor se propone lo Normativo o regulaciones del sistema como institución jurídica. Para ello se aspira a que la propuesta se eleve a rango constitucional para garantizar su cumplimiento y funcionalidad en forma sostenible y no esté a merced o discreción de los gobiernos de turno.

En este espacio del sistema, los instrumentos legales como: la Constitución Política de la República de Panamá, en el Título Propuesto por la Tesista, sobre el Tribunal y la Fiscalía de Gestión Administrativa en reemplazo del Capítulo 4° Tribunal de Cuentas, Ley que creará el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña y su reglamentación, Ley que creará el Tribunal de Gestión Administrativa y la Fiscalía de Gestión Administrativa, en reemplazo de la Ley que Crea la Fiscalía de Cuentas y el Tribunal de Cuentas (Anexo N°9); La Ley "Que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", Ley anual que dicta el Presupuesto General del Estado, Ley Orgánica de la Contraloría General de

la República, Ley Orgánica que crea el Ministerio de la Presidencia y la Ley que crea el Consejo de la Concertación Nacional, Legislación sobre la Participación Ciudadana, entre otras, servirán de marco normativo del sistema.

Existe dentro de la Asamblea Nacional, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana. Su misión es la de recibir propuestas o iniciativas de los ciudadanos del país para que éstas sean convertidas en Leyes de la República. Sin embargo, no se ha observado dentro de esta Dirección el protagonismo real de la ciudadanía.

Otro de los actores que integran el Sistema de Rendición de Cuentas es la Sociedad Civil como contraparte del gobierno. Dentro los sujetos que participan están los “**Stakeholder**” que según la Teoría de los Grupos de Interés, desarrollada en el Capítulo Segundo, se identifican como ciudadanos preocupados e involucrados en el funcionamiento eficiente de los bienes y servicios que brinda el Estado. Igualmente, forman parte todos los sectores del país, de acuerdo a los resultados obtenidos de la Encuesta aplicada para esta investigación y se revela en la Gráfica N°5 del capítulo inmediatamente anterior.

La Sociedad Civil en calidad de demandante de la Rendición de Cuentas, participa con el gobierno en la toma de decisiones, políticas públicas, planes, formulación de Ante-Proyectos de Presupuestos y en los asuntos que afectan a la ciudadanía. Como también, supervisa y controla la gestión administrativa (Control Social).

Como parte de la población que influye en el Sistema de Rendición de Cuentas, la Sociedad Civil debidamente organizada, se constituye en Asambleas Comunitarias a nivel provincial. La misma está integrada por activistas ambientalistas, profesionales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales relacionadas con la transparencia y la anti-corrupción, derechos humanos de las mujeres, niñez, juventud, tercera edad, la iglesia,

gremios empresariales, universidades públicas y privadas, educadores, estudiantes de nivel medio y superior, políticos y todos los ciudadanos o ciudadanas interesados en los asuntos del Estado.

Contiguamente se integra en el sistema, la Información del Sector Público y la Transparencia como otro actor. Ésta se considera como la materia prima o fuente fundamental dentro de los componentes del sistema.

La Información que generan todas las instituciones del sector público concerniente a su gestión debe estar enfocada bajo el análisis comparativo de lo programado en relación a lo ejecutado y su justificación, al concluir cada cuatrimestre del año. Esta información se puede clasificar en: Planes Operativos Anuales, Presupuesto de Funcionamiento e Inversión, Servicio de la Deuda Pública, Contratación de Obras y Servicios, ya sea por Licitación o Llave en Mano, Adquisición de Bienes, Flujo de Efectivo, Indicadores de Gestión, Cuenta General del Tesoro y Compromisos Asumidos con la Comunidad.

También se hará bajo la óptica de la Transparencia, considerada como el modo de rendir cuentas y uno de los Principios que se debe aplicar en la Rendición de Cuentas. En ningún momento del sistema y del proceso, la Transparencia debe ser omitida. Es ella quien dará confianza, seguridad, certeza y evitará la corrupción en la gestión pública.

En este sentido, la Transparencia se aplica en los Componentes del Sistema y en todos los Niveles del Proceso a saber: Constitucional, Consultivo Democrático, Rendición de Cuentas Horizontal, Vertical y Procesal Jurídico.

Siguiendo la línea de los Actores, interviene dentro del sistema, la Fiscalización Estatal, ejercida por la Contraloría General de la República y la Asamblea Nacional, entidades que en la actualidad por mandato

constitucional y legal se encargan de fiscalizar y controlar actividades y acciones que se realizan en la Administración Pública Panameña.

No obstante, en el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto se recomienda que la fiscalización no se dirija solamente a lo que realizan las instituciones; sino también, se investigue aquellas actividades que se dejaron de hacer y el motivo.

El ejercicio de los Medios de Comunicación Social como Actor en el Sistema de Rendición de Cuentas es relevante.

En teoría los sistemas democráticos se legisla sobre la obligación de los gobiernos de publicar la información y el derecho de la ciudadanía de solicitarla y tener acceso a la misma como es el caso de la República de Panamá.

En la práctica los gobiernos no publican toda su información, ni la mayoría de los ciudadanos se preocupan por conocer todo lo que acontece en él.

No obstante, los medios de comunicación social se han convertido en una ventana abierta para informar a la ciudadanía temas relacionados con la gestión gubernamental, y en aquellos casos en que no se han utilizado las buenas prácticas en la gestión pública y son sujetos a denuncias, a través del periodismo investigativo se ha podido conocer los pormenores de los sucedido ya sea: por la prensa, radio, televisión y redes sociales.

Los Medios de Comunicación Social en el sistema que se propone tendrán una participación activa convirtiéndose en el canal o medio que dará a conocer a toda la población lo que el gobierno ha consultado con la Sociedad Civil Organizada y las decisiones que en común han acordado. Igualmente, estarán presentes en las Asambleas Comunitarias en el

ejercicio de la Rendición de Cuentas de los funcionarios públicos para divulgar su gestión.

Si no se cuenta con la función de los Medios de Comunicación Social la población civil no estaría informada de lo que acontece en el sector público. Aunque sabemos que este “**Cuarto Poder**” como muchos lo llaman tiene sus tropiezos cuando quiere ejercer en forma transparente la libertad de prensa.

El Sistema de Rendición de Cuentas, objeto de este estudio, se fortalece en el Nivel de Rendición de Cuentas con la participación de los Medios de Comunicación Social.

Como Actor Judicial se propone en el sistema, que las instituciones jurídicas existentes, como la Fiscalía y Tribunal de Cuentas se reconviertan en la Fiscalía de Gestión Administrativa y Tribunal de Gestión Administrativa.

Estos actores seguirán con sus funciones de investigar las denuncias por supuestas irregularidades que comentan los servidores públicos que manejan fondos y bienes públicos y que lesionen el Patrimonio Estatal (Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008).

Es imperioso señalar, que los componentes del Sistema de Rendición de Cuentas cumplan integralmente con su misión para garantizar y lograr los objetivos del mismo.

5.7.3 Población Meta

Su definición se interpreta como la población objeto del estudio la cual posee características en común, cuya condición es sujeta al análisis.

Se determina en la presente investigación como población meta, la **Gerencia Pública Panameña** por ser ésta a quien va dirigido el estudio.

En el marco conceptual de Gerencia Pública se entiende como el proceso de dirigir y accionar organizaciones públicas encaminadas al logro de objetivos previamente fijados, en donde las decisiones se toman en forma racional en función a un pensamiento previo, utilizando los recursos apropiados y efectivos para brindar un servicio eficiente y eficaz. Todo esto a cargo del sujeto responsable de toda la gestión institucional.

Dentro del Sistema de Rendición de Cuentas propuesto, la población meta está encargada de dirigir sesenta y cuatro (64) entidades gubernamentales que representan a los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Organismos e Instituciones Independientes ya anteriormente mencionadas que tendrán la obligación de Rendir Cuentas.

La Población Meta tiene un desempeño protagónico de alto perfil, tanto en el Sistema como en el Proceso de Rendición de Cuentas. Dentro de sus responsabilidades está la de divulgar formalmente lo realizado o no; utilizando los medios de comunicación; compartir los resultados de su gestión con la población civil y con la comunidad gubernamental dentro de una conducta transparente y honesta.

Además, parte de la Población Meta le corresponde conjuntamente con la sociedad civil, interactuar para tomar decisiones en pro del bien común.

Se ha manifestado en el desarrollo del estudio la forma en que actualmente los niveles superiores presentan la información institucional, ya sea como mensaje o informe anual a las instancias establecidas por la Constitución Política de la República de Panamá, vigente.

No obstante, con la Formulación de un Sistema de Rendición de Cuentas, bajo un nuevo orden constitucional, se pretende que la Gerencia Pública Panameña (Población Meta) rinda su gestión basada en resultados a la luz de la ciudadanía, revestida de cierto grado de pertenencia hacia la cosa pública.

Igualmente, la Población Meta debe cumplir con los Principios de Rendición de Cuentas que se han recomendado como postulados a seguir en la ejecución del sistema.

Mediante el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto, se implementa una nueva cultura institucional que pone de manifiesto a través de la Gerencia Pública, basada en gestión por resultados como paradigma apropiado para hacer juicios valorativos de gestión; que a su vez, se inspiran en la lógica de la necesidad al cambio para brindar un mejor servicio; por lo que la innovación es necesaria para reemplazar modelos inoperantes o no funcionales.

Hoy día, la dinámica social panameña, los intereses de los gobernantes y particulares, han influido grandemente a que la actividad pública sea compleja y la administración de los recursos públicos requieran una mayor racionalización, control y fiscalización.

Estas condiciones conllevan a la necesidad que tiene el gobierno de elaborar e implementar mecanismos pertinentes para salvaguardar su buena imagen y poder atender el clamor de los gobernados, el cual es conocer los resultados de la gestión pública de manera transparente y confiable.

El incumplimiento del mandato constitucional por la Población Meta, que se considera en el Componente Normativo del Sistema, hará que se avoque a la sanción, focalizada en el Componente Judicial.

5.8 VENTAJAS PROPUESTAS DEL SISTEMA

La intención que conlleva el Sistema de Rendición de Cuentas es divulgar la gestión pública a nivel gerencial en forma organizada, sostenible y transparente, bajo los preceptos normativos y legales; de manera que la sociedad civil en forma participativa se entere y fiscalice la actividad pública

en todo su contexto. Esto se resume en lo que hoy en día se aspira a tener: **“Un Buen Gobierno”**.

Se califica como Buen Gobierno, aquél que practica la democracia participativa, el fortalecimiento institucional, eficiencia y eficacia en los recursos públicos, el cuidado del medio ambiente, la transparencia en la gestión pública y la acción preventiva y punitiva hacia la corrupción.

Otras cualidades de Un Buen Gobierno es que permite que la ciudadanía aporte buenas ideas para la gestión pública y a su vez, obligue al gobierno a que sea eficiente en sus acciones y se interese más por el bienestar social.

El Sistema de Rendición de Cuentas, como propuesta, ofrecerá beneficios hacia la Administración Pública en todos sus niveles, elevando la buena imagen y credibilidad que la gerencia pública en su conjunto debe apostar. Estas ventajas se presentan a continuación:

5.8.1 Transparencia en la Gestión Pública

Uno de los Principios en que se fundamenta el Sistema de Rendición de Cuentas es la Transparencia.

Dentro del Sistema y su Proceso, a través de todos sus momentos, la transparencia es la manera como los actores van a rendir cuentas.

Al aplicarse la Rendición de Cuentas en forma transparente, se evitará que los actos de corrupción en el gobierno se presenten porque la sociedad civil panameña estará muy pendiente de los asuntos que se realicen.

La transparencia dentro del sistema, creará confianza entre gobernantes y gobernados al punto que evitará la suspicacia en la cosa pública y permitirá un diálogo abierto entre ambas partes.

En los últimos períodos presidenciales del país, las lesiones patrimoniales al Estado, han ido en incremento. Esto se debe a que los responsables de gerenciar el país y las dependencias que integran los Órganos del Estado no aplican el Principio de Transparencia.

Con el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto, la gestión pública estará abierta para que la ciudadanía como fiscalizadora de los actos públicos lo haga sin ningún obstáculo y cortapisas; solicitando el derecho a la información que le confiere la Ley “Que dicta normas para la Transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones” (Ley N°6 de 22 de enero de 2002).

La transparencia dentro del sistema, dará apertura a los medios en que la información debe ser divulgada según se ha establecido; ya sea por medio de las Asambleas Comunitarias y los Medios de Comunicación Social.

Para que la Rendición de Cuentas sea efectiva, tiene que estar acompañada de la Transparencia.

5.8.2 Participación Ciudadana

Al incluirse la Participación Ciudadana dentro del Sistema de Rendición de Cuentas se permitirá por primera vez a la sociedad civil panameña que concurra conjuntamente con el gobierno a tomar decisiones, conocer, involucrarse, fiscalizar y contratar los asuntos de la cosa pública, legal y formalmente.

La participación ciudadana es el espacio que reclama cada día la sociedad civil para hacerse sentir ante los gobernantes sobre sus demandas sociales, económicas, ambientales y políticas que tiene a bien hacer por el derecho que le asiste (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución N° 217 de 10 de diciembre de 1948, emitida por las Naciones Unidas) (Anexo N°7).

Dentro del Sistema de Rendición de Cuentas, la participación ciudadana está representada por la Sociedad Civil Organizada en las Asambleas Comunitarias. Este organismo colectivo deberá ser convocado a nivel de consulta por el Ministerio de la Presidencia, ente coordinador, cada vez que surja algún tema que afecte los intereses de la ciudadanía en cada provincia.

La Tesista invoca la frase del Ex General Omar Torrijos Herrera (q. e. p. d.) que a su letra dice: **“El que Más Consulta Menos se Equivoca”**.

Lo que se persigue con la participación ciudadana por lo antes citado, es que el gobierno sea menos errático, al consultar con la ciudadanía. Y ésta a su vez se sienta comprometida en las decisiones que bilateralmente se tomen a efecto de minimizar reacciones adversas a las determinaciones que se den.

Uno de los aspectos que encierra la participación ciudadana en el Sistema de Rendición de Cuentas es la puesta en práctica de la *Democracia Participativa*, mediante *panameños* y *panameñas*, organizaciones civiles de todos los sectores no gubernamentales interesados en el bienestar común y en el fortalecimiento de la democracia del país.

En el sistema propuesto, también se focaliza la participación ciudadana de la población civil, solicitándole al gobierno que los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los Organismos e Instituciones Independientes rindan cuentas en el marco de lo que conlleva la misma.

Este ejercicio también será coordinado por el Ministerio de la Presidencia y se hará efectivo al concluir cada cuatrimestre, a través de los medios de comunicación social en todas sus modalidades.

Otra fortaleza que genera la participación ciudadana es que al convocarse las Asambleas Comunitarias, permite que sus integrantes se sensibilicen y acuerden la creación de nuevos proyectos de inversión que se consideren necesarios y prioritarios para la comunidad.

Los resultados obtenidos de la gestión pública panameña ponen de manifiesto que la ausencia de la participación ciudadana en la aprobación de los proyectos de inversión en particular, sigue produciendo desacuerdos y críticas de la ciudadanía hacia la Administración Pública. En primer lugar, por el desconocimiento de la obra, en cuanto al objetivo, alcance, costo, beneficio y financiamiento. Y en segundo término, por la imposición de las obras de parte de las autoridades hacia la población afectada.

Al rendir cuenta, los altos niveles gerenciales se avocarán a un control social a la gestión pública por la participación ciudadana. Es decir, no solamente la Contraloría General de la República cumplirá con sus funciones de fiscalizar y controlar, sino que la población civil supervisará en forma permanente lo que se está realizando en las instituciones públicas.

De manera que otra instancia que no forme parte de la estructura del Estado Panameño, como es la participación ciudadana haga el contrapeso a la fiscalización de la gestión gubernamental.

La participación ciudadana en los quehaceres gerenciales en el ejercicio de la Administración Pública se convierte en una condición para que el gobierno de turno alcance la gobernabilidad democrática y la gobernanza.

Uno de los aspectos que se consideran importantes y que atenderá la participación ciudadana dentro del proceso del Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, es el Presupuesto Público.

El Presupuesto General del Estado es el instrumento oficial por medio del cual el gobierno incorpora sus planes, programas y proyectos de

funcionamiento e inversión que desea ejecutar en el año fiscal para atender las necesidades que demanda la ciudadanía mediante la generación de bienes y la prestación de servicios.

La forma tradicional como se formulan los Ante-Proyectos de Presupuesto en las instituciones del Estado Panameño, excluye la opinión de la sociedad civil por lo que no se logra en esencia sus objetivos. Lo político ha prevalecido siempre sobre lo técnico; y las necesidades sociales; y aún más, en algunos casos, los intereses económicos particulares.

Por este motivo, algunos países han aplicado la práctica del Presupuesto Participativo como en Porto Alegre, Brasil quien inició esta modalidad en 1989, Ciudad del Rosario, Argentina y España, entre los primeros, obteniendo buenos resultados.

Le corresponderá a la Sociedad Civil Panameña en las Asambleas Comunitarias, en el nivel de consulta del sistema, formular conjuntamente con el equipo técnico del Ministerio de Economía y Finanzas, los Ante-Proyectos de Presupuesto a Nivel Provincial, todos los años durante el mes de marzo, debido a que las instituciones públicas deben entregar sus Ante-Proyecto de Presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 30 de abril.

No cabe dudas que con el Presupuesto Participativo, los representantes de la Sociedad Civil en acuerdo común deliberativo, tendrán la oportunidad de decidir qué programas, proyectos u obras de inversión son las más apremiantes en los Corregimientos de cada provincia.

Estos requerimientos no deben estar excluidos del Plan Estratégico del Gobierno; por lo que en los períodos de campaña electoral es el momento propicio para que los candidatos a la Presidencia elaboren su Plan Nacional de Gobierno y las políticas públicas que dictarán las pretensiones de atender las necesidades suministradas por las comunidades.

Además, de los gastos de inversión que contemplarán los proyectos, la sociedad civil conocerá los gastos de funcionamiento que desglosados en Servicios Personales, No Personales, Materiales y Suministros, Maquinaria y Equipo, Inversión Financiera, Construcciones, Transferencias Corrientes, Transferencias de Capital, Servicio de la Deuda y Asignaciones Globales se estarán solicitando en los Ante-Proyectos de Presupuestos Institucionales.

Al conocer la ciudadanía el destino del gasto público, podrá evaluarlo, recomendarlo o rechazarlo por el derecho que le asiste de conocer en qué el gobierno se gastará los tributos del pueblo.

Una vez elaborados los Ante-Proyecto de Presupuestos en forma participativa y aprobados legalmente, los mismos tendrán el aval de la sociedad civil y ésta se sentirá comprometida en darle seguimiento a la ejecución de los presupuestos y de ejercer el control social sobre las acciones que se ejecuten en cada institución del Estado.

Con el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña, se aperturará una relación sostenible entre Estado-Sociedad Civil que beneficiará ambas partes. Es decir, a través de la Rendición de Cuentas la Gerencia Pública dará a conocer los resultados de su gestión administrativa, cumpliendo así con un mandato constitucional.

La participación ciudadana, hace del Presupuesto General del Estado el instrumento de la Administración Pública, confiable, transparente y lleno de esperanza para que sus aspiraciones y necesidades se atiendan en forma más directa y los problemas que agobian tanto a la ciudadanía como al gobierno, se solucionen.

5.8.3 Conocimiento Oportuno de la Gestión de los Gerentes por la Comunidad Pública

Al Rendir Cuentas cada cuatrimestre, los altos niveles gerenciales que dirigen las organizaciones públicas, la sociedad civil estará informada

permanentemente de los asuntos administrativos y financieros realizados, en ejecución y por realizar; y su actitud hacia el gobierno será de mayor concurrencia.

De presentarse resultados adversos a lo esperado en la gestión, la sociedad civil podrá señalarlos, denunciarlos y tomar decisiones inmediatas sobre el hecho incorrecto. No así, sería esperar que el problema se acreciente y las soluciones a los mismos no serán efectivas por ser tardías.

La información generada como resultado de una gestión pública, formará parte del sistema en forma transparente y se convertirá en el insumo básico para la Rendición de Cuentas. A su vez, será divulgada formalmente a través de los medios de comunicación social.

5.8.4 Disminución del Grado de Corrupción

Si bien es cierto que la Rendición de Cuentas conlleva a la Transparencia de los actos públicos; igualmente minimiza los riesgos de la corrupción.

La Gerencia Pública Panameña al avocarse al Sistema de Rendición de Cuentas sugerido en todos sus niveles, se verá limitada a realizar malas prácticas en su gestión; que se pueden traducir en algunos casos, en actos de corrupción.

Por lo antes expuesto, es imprescindible que la sociedad civil participe más en los asuntos que atiende el gobierno como medida de control social, incorporándose al sistema recomendado, e interviniendo en las Asambleas Comunitarias.

Cada día, los actos de corrupción en la Administración Pública Panameña van en crecimiento; convirtiéndose en una cultura negativa aceptada dentro del Estado; por ser éste Juez y Parte; no así, por la ciudadanía que exige transparencia y sanción para los que infringen las leyes y lesionan el Patrimonio del Estado Panameño.

Es por ello, que el Sistema de Rendición de Cuentas tendrá la ventaja de velar por la integridad institucional como un antídoto contra la corrupción.

5.8.5 Fortalecimiento de la Administración Pública Panameña

Son muchos los avances o reformas que ha tenido la Administración Pública Panameña en todo su contexto, que le ha permitido ser más eficiente en algunos de sus servicios.

En el marco conceptual inicial de la gobernabilidad en los años 1970 y 1990, como un atributo de la democracia hacia lo político; ésta pasa a ocuparse hoy de los problemas del funcionamiento de la Administración Pública.

De allí, surgen nuevos paradigmas o modelos gerenciales cuyos contenidos se dirigen a temas concretos como: el control y racionalización del gasto público, la simplificación de la estructura del Estado y la inclusión o participación ciudadana. Todos estos aspectos encaminados al fortalecimiento de la administración estatal.

Se pretende con el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña que el representante del Órgano Ejecutivo presente los planes, proyectos, programas y políticas públicas a nivel gubernamental, a consideración de la opinión pública para que sean avalados antes de su implementación y posteriormente, rendir resultados. Esto conllevará a tener una administración más confiable, comprometida y fortalecida.

Ésta mecánica permeará a nivel ministerial e institucional en el que cada Gerente o Representante Legal, tendrá la oportunidad de consultar y transmitir públicamente los resultados de su gestión.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el sistema traerá, beneficios en todos los niveles de la estructura organizativa del Estado Panameño en donde actúa la Administración Pública.

5.8.6 Conduce a la Eficiencia y Eficacia de los Servidores Públicos

El ejercicio gerencial público, bajo el Sistema y Proceso de Rendición de Cuentas como está estructurado, obligará, según el caso que ocupa al estudio, a los servidores públicos del nivel gerencial a un mejor desempeño en sus funciones.

Partiendo de la profesionalización en el servicio de la Administración Pública que establece que el servidor público sea el más idóneo en cuanto al perfil y las competencias requeridas para el puesto y funciones que realiza. Se entiende que la preparación académica en el manejo de la cosa pública es imprescindible.

Además, velará porque los recursos humanos, técnicos y financieros sean utilizados de la mejor manera; y que los resultados de su gestión, respondan a los objetivos fijados con miras a brindar un mejor servicio a la sociedad en general. Como también, a resolver los problemas que se le presenten; lo que en su orden se refleja en la eficiencia y eficacia.

El servidor público estará consciente de la responsabilidad que tiene de rendir cuentas bajo la normativa que rige el sistema y las consecuencias punitivas que tendrá si no cumple con ella.

Se determina que, el funcionario público, independientemente de su jerarquía, que incumpla con las normativas legales que regulen el Sistema de Rendición de Cuentas, sea investigado por la Fiscalía de Gestión Administrativa y juzgado por el Tribunal de Gestión Administrativa. Y de ser hallado culpable, se le aplique el rigor de la ley.

La eficiencia y eficacia del servidor público se verá garantizada por el Sistema de Rendición de Cuentas recomendado. Su compromiso con la

sociedad civil de mantenerla informada de lo tratado o no en su gestión; su justificación y el hecho de que la sociedad civil se convertirá en un fiscalizador permanente de su actuación, lo motivará a que los servicios que brinde sean cada día de mejor calidad.

5.8.7 Proyección de Una Buena Imagen para el País

En el escenario nacional, el sistema contribuirá a que la población civil tenga mayor confianza y credibilidad en la gestión pública. Estará más satisfecha porque los tributos que paga están bien utilizados por el gobierno, en la ejecución de planes y proyectos de inversión social.

Igualmente, el sector privado se motivará a participar más en los diferentes sectores de la economía del país por los buenos resultados que generará el sistema. Así como también, las Calificadoras de Riesgos se sentirán más cómodas y seguras en calificar productos financieros o activos ya sean de empresas, Estado o Gobierno por las opiniones favorables que generará la buena imagen del funcionamiento del sistema.

Si en la casa todo está en orden o funcionando bien, esto se traduce en la proyección de una buena imagen interna.

Panamá como país, al implementarse en el Estado el Sistema de Rendición de Cuentas, bajo el Principio de la Transparencia y con resultados positivos, la comunidad internacional integrada por los países de la Región Latinoamericana, verá con buenos ojos aplicar este modelo de sistema en su gestión administrativa.

También se incluyen los organismos internacionales, como Transparencia Internacional, que dentro de sus ejes de acción está la Cooperación Técnica Internacional para aquellos gobiernos que aplican la Transparencia y Buenas Prácticas contra la Corrupción.

Otra fortaleza que tendrá el Sistema de Rendición de Cuentas en el ámbito internacional, es la atracción de la inversión extranjera al observar

que su capital estará en un país confiable, seguro, con instituciones sólidas y proactivas en su misión.

5.9 HACIA UNA CULTURA RENDICIÓN DE CUENTAS

A través de los años, la Administración Pública Panameña ha tenido cambios tanto estructurales como funcionales, introducidos por los gobiernos que han dirigido el país.

Las variaciones en cuanto a la composición del Organigrama Estatal, sus competencias en los tres Órganos del Estado y los estilos gerenciales que han estigmatizado cada gobierno, han sido causales para que la gestión pública no haya logrado identificar una cultura, en este caso, de gestión administrativa.

Con esto, no se pretende desconocer las reformas y modelos que hoy en día los gobiernos se han visto avocados por las exigencias de la población nacional y de organismos internacionales que muchas veces condicionan sus objetivos hacia el cumplimiento de los países.

Por citar un ejemplo, en la década de los años ochenta surge en América Latina la corriente denominada: La Nueva Gerencia o Nueva Gestión Pública enfocada a la desburocratización y flexibilidad en los procedimientos administrativos, reducción del gasto público con mayores y mejores resultados, la reingeniería en los procesos, la verdadera participación ciudadana y la rendición de cuentas y transparencia de los servidores públicos sobre los resultados de sus labores.

De los aspectos que considera la Nueva Gerencia Pública se destaca la Rendición de Cuentas y Transparencia de los Servidores Públicos.

Se trata de un tema que los países que se acogen a los cambios que se introducen en la Nueva Gerencia Pública deben implementarlos; de lo contrario, su Administración Pública estaría desfasada y no funcional

ante la realidad de un modelo regionalizado que persigue erradicar la corrupción.

La pregunta que cabe es: ¿Por qué dentro de los temas que se señalan en la Nueva Gerencia Pública se resalta la Rendición de Cuentas y Transparencia? Sencillamente porque la falta de estos aspectos han permitido la corrupción en la gestión pública. Por lo que se considera uno de los motivos que despertó interés y motivación para escoger la Rendición de Cuentas como eje temático del presente proyecto de investigación.

La Tesista tiene la percepción que la Rendición de Cuentas en el sector gubernamental no ha sido bien interpretada y ejecutada por las razones ya expuestas en otro apartado de la presente tesis.

Por la situación antes señalada, hace de la misma la creación de un proyecto investigativo denominado: **“Formulación de Un Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña”** con el ánimo de regular y establecer la Rendición de Cuentas en la comunidad pública a nivel gerencial, mediante un sistema coherente, cuyo proceso involucre los actores del gobierno y de la sociedad civil.

Al implementarse el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña fundamentado en una normativa constitucional, su operatividad deberá ser sostenible y respetada a través de los gobiernos.

Para ello se requiere que se realicen los cambios constitucionales, institucionales y estructurales en el marco de la legalidad y funcionalidad que amerita el sistema.

La sostenibilidad del sistema, su proceso y en esencia, los procedimientos que requiera el mismo, los cuales no son objetos del estudio, van a permitir que la Gerencia Pública Panameña tenga una cultura de Rendición de Cuentas.

En el marco del concepto, Cultura de Rendición de Cuentas se invoca a la manera de cómo la gerencia pública debe rendir cuentas, dentro del sistema, las buenas prácticas que estos niveles gerenciales deben aplicar y la responsabilidad que tienen que asumir en el ejercicio de sus funciones; igualmente, las leyes por las cuales se rige el Sistema de Rendición de Cuentas.

La Tesista sostiene que al acogerse e incorporarse el Sistema de Rendición de Cuentas propuesto en la gestión pública panameña se establezca una cultura administrativa.

Igualmente se pretende que de un problema administrativo, como es la falta de rendición de cuentas, el Sistema de Rendición de Cuentas para la Gerencia Pública Panameña por mandato constitucional, se logre convertir en un paradigma de gestión gerencial, cultural, consultivo, participativo y transparente para la Administración Pública de Panamá, cuyo nombre sería: **Rendición de Cuentas por Resultados.**

En este orden de ideas, la Universidad de Panamá, a través de la Facultad de Administración Pública, pudiera sugerir al gobierno que acoja la proposición para su implementación.

Referencias Bibliográficas

Libros:

- Araúz-Rovira, H. y Araúz-Rovira, J. (1996). *Metodología de la Investigación Guía Práctica para Elaborar Propuestas de TESIS DE GRADO*. Panamá: Imprenta de la Universidad Santa María La Antigua.
- Arias Galicia, F. (1976). *Lecturas para el Curso de Metodología de Investigación*. Texas: Trillas.
- Armijo, M. y Tomassani, L. (2002). *Reforma y Modernización del Estado Experiencia y Desafío*. Santiago de Chile: LOM.
- Bobbio, N. (1991). *Futuro de la Democracia*. Méjico.: Fotocultural.
- Bunge, M. (1985). *La Investigación Científica*. España: Ariel, S.A.
- Chiavenato, I. (2005a). *Innovaciones de la Administración*. Méjico D.F.: Mc Graw Hill.
- Chiavenato, I. (2005b). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Méjico D.F.: Mc Graw Hill.
- Donolo, C. (1994). *El Sueño del Buen Gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Echeberria, K., Longo, F. y Stack, C. (2001). *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina Balances y Desafíos*. Caracas: CLAD.
- Golcher, I. (1999). *Escriba y Sustente Su Tesis*. Panamá: Mar Adentro
- Hernández-Baquerizo, A. (2006). *Transparencia, Rendición de Cuentas y Construcción de Confianza en la Sociedad Civil y en los Estados Mejicanos*. Méjico D.F.: IFAI.
- Hernández y Rodríguez, S. (2006). *Introducción a la Administración Teoría General Administrativa*. Méjico D.F.: Mc Graw Hill.
- Hernández-Sampieri, R.; Fernández, C. y Baptista, L. (1996). *Metodología de la Investigación*. Méjico D.F.: Mc Graw Hill.
- Johansen, O. (2006). *Introducción a la Teoría General de Sistemas*. Méjico D.F.: Limusa.

Lima Olías, B. de (2001). *La Nueva Gerencia Pública*. Madrid: Prentice Hall.

López Ayllón, S., Merino, M. (2010). *La Estructura de la Rendición de Cuentas*. Méjico D.F. UNAM

Rodríguez-Valencia, J. (2003). *Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas*. Méjico D.F.: Thompson.

Sánchez-Marín, A. (2001). *Principio de Teoría del Estado*. Oviedo: Septem.

Folleto:

García- Morales, A. (2000). *Apuntes de Derecho Financiero 235-A*. Panamá: Universidad de Panamá.

Artículos de Revista Científica:

Magallón, A. (2012). *La Rendición de Cuentas: Una Herramienta de Control en la Nueva Gerencia Pública*. *Revista de Investigaciones*. N°24, 29-32.

Ochoa, H. y Montes de Oca, Y. (2004). *Rendición de Cuentas en la Gestión Pública*. *Revista Venezolana*. N°27, 455-472.

Entrevistas:

Gasnell Acuña, C. Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, Panamá, 27 de julio de 2012.

Henríquez, L. Miembro de la Comisión Justicia y Paz. Comisión de Justicia y Paz, Panamá, 28 de enero de 2013.

Sue González, A. Fiscal de Cuentas. Fiscalía de Cuentas, Panamá, 15 de enero de 2013.

Documentos:

Ardito Barletta, N. (2001). *Políticas Públicas y Administración*. Panamá: La Prensa 18 de abril.

Armijo, M. y Cortés, C. (2006). *Actualización de la Investigación Diagnóstica Sobre la Administración Pública Panameña*. Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Cajas, M. T. (2007). *¿Qué Tiene de “Nuevo” la Nueva Gestión Pública?* Guatemala: TeleINAP Serie A N°2.
- Cascante, K. y Ayuso, A. (2009). *Rendición de Cuentas y Sociedad Civil. España.*
- Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, Capítulo de Panamá. (2009). *Lecciones Aprendidas en la Prevención de la Corrupción, Volumen N°5. Panamá: Secretaría Ejecutiva.*
- Contraloría General de la República. (2009). *Guía Básica Sobre el Procedimiento para la Rendición, Examen y Finiquito de Cuentas de los Agentes y Empleados de Manejo. Panamá.*
- Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia. (2005). *Guía para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública a la Ciudadanía. Bogotá D.C.*
- Jiménez- Bernal, D. (2011). *Rendición de Cuentas, Clave en la Transparencia.* Panamá: La Estrella de Panamá 20 de abril.
- López-Ayllón, S. (2012). *La Estructura de la Rendición de Cuentas en Méjico.* Méjico D.F.: Universidad Autónoma de Méjico (UNAM).
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2009). *Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá.* Panamá.
- Organización de las Naciones Unidas Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1948). *Declaración Universal de los Derecho Humanos.* Resolución N°217 A (III) 10 de diciembre.
- Procuraduría de la Administración. (2005). *Código Uniforme de la Ética de los Servidores Público.* Panamá.
- Saborio Valverde, R. (2003). *Rendición de Cuentas en Costa Rica Diagnóstico y Propuesta de Sistematización.* Costa Rica: Juricentro.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Méjico D.F: Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).
- Spencer B. Y. (2009). *Proyecto de Intervención Diseño de Un Plan Estratégico de Recursos Humanos en la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá.* Panamá: Universidad de Panamá.
- Universidad de Panamá. (1998). *Reglamento de Tesis de Grado.* Panamá: Universidad de Panamá Vicerrectoría de Investigación y Postgrado.

Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública. (2012). *Seminario Administración Pública y Rendición de Cuentas* Panamá. Facultad de Administración Pública.

Diccionarios:

Larousse. (2000). *El Pequeño Larousse Ilustrado*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Larouse.

Larousse. (2008). *Diccionario de Sinónimos y Antónimos e Ideas Afines*. Méjico, D.F.: Larouse.

Informe:

Transparencia Internacional. (2010). *Segundo Informe Sobre el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por Panamá en la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción*. La Antigua, Guatemala.

Transparencia Internacional. (2012). *Medición del Índice Percepción de la Corrupción*. Berlín, Alemania.

Leyes:

Fábrega F., Ramón E. (comp.-abgdo.). *Constituciones de la República de Panamá de 1904, 1941 y 1946*. Edición Preparada, Panamá, 1969.

Ley N°135 de 30 de abril de 1943. Gaceta Oficial N°09097 de 12 de mayo de 1943. "Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Procuraduría de la Administración".

Ley N°61 de 30 de septiembre de 1946 Gaceta Oficial N°09097 de 12 de mayo de 1943. "Por la Cual se Aprueba el Libro 1 del Código Judicial, Título XIV Sobre el Ministerio Público. Procuraduría de la Nación".

Ley N°32 de 8 de noviembre de 1984. Orgánica de la Contraloría General de La República. Gaceta Oficial N°20,188 de 20 de noviembre de 1984.

Ley N°97 de 21 de diciembre de 1998. Gaceta Oficial N°23,698 de 23 de diciembre de 1998. "Se crea el Ministerio de Economía y Finanzas".

Ley N°6 de 22 de enero de 2002. Gaceta Oficial N°24,476 de 23 de enero de 2002. "Dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública Establece la Acción de Habeas Data y Dicta Otras Disposiciones".

Ley N°67 de 14 de noviembre de 2008. Gaceta Oficial N°26,169 de 20 de noviembre de 2,008. "Se crea el Tribunal de Cuentas y se Elimina la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República".

Ley N°67 de 14 de noviembre de 2,008. Gaceta Oficial N°26,169 de 20 de noviembre de 2008. Artículo N°19 "Se crea la Fiscalía de Cuentas".

Ley N°74 de 11 de octubre de 2,011. Gaceta Oficial N°26,890-A de 11 de octubre de 2,011. "Que Dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2,012".

Decretos:

Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero de 1990. "Por el cual se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta sus procedimientos", Contraloría General de la República, Panamá, 1,996.

Decreto N°65 de 23 de marzo de 1990. "Por el cual se dicta el Reglamento de Determinación de Responsabilidades", Contraloría General de la República, Panamá, 1996.

Decreto Ejecutivo N°144 de 27 de septiembre de 2004. "Por el cual se crea la Secretaría de Metas Presidenciales". Ministerio de la Presidencia, 2004.

Infografía:

Documentos con Autor:

López Acosta, S. cita a Schmitter Sklar (1999). *Democracia, Estado de Derecho y Rendición de Cuentas, Antídotos Contra la Corrupción*. Recuperado el 10 de febrero de 2012, de <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConlbeConMexDA/ponyprog/SantiagoLopezAcosta.pdf>

Rieznik, N. y Hernández, A. (2005). *Buena Práctica*. Recuperado el 18 de febrero de 2012, de <http://habitat.aq.upm.es/temas/a-buena-practica.html>

O'Donnell, G. (1994). *Rendición de Cuentas Horizontal y Nueva Poliarquías*. Recuperado el 20 de febrero de 2012, de http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf

- Calderón, C. (2010). *Democracia Representativa*. Recuperado el 20 de febrero de 2012 de <http://inclusion-digital.oui-iohe.org/factores-criticos/nuevas-relaciones>
- Schugurensky, D. (1989). *La Economía Política de la Educación Superior en la era de la globalización neoliberal: América Latina desde una perspectiva comparatista*. Recuperado el 1° de marzo de 2012, de [ps://docs.google.com/document/d/1WW3xkUV1rvnPCf4p8IVW7neHyy0C_C_-Ly3NVVaVks/edit?hl=en_US&pli=1](https://docs.google.com/document/d/1WW3xkUV1rvnPCf4p8IVW7neHyy0C_C_-Ly3NVVaVks/edit?hl=en_US&pli=1)
- Pérez, I. (s.f.). cita a: Crespo (2001), Morlino (2005) y Velásquez (2009). *La Rendición de Cuentas de las Políticas Públicas*. Recuperado el 7 de marzo de 2012 <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/262.pdf>
- Ardito Barletta, N. (2001). *Políticas Públicas y Administración*. Recuperado el 7 de marzo de 2012, de <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2001/04/18/hoy/opinion/99729.html>
- Stiglitz, J. (2012). *El Malestar en la Globalización*. Recuperado el 3 de julio de 2012, de <http://polisyfilos.wordpress.com/2012/06/05/el-malestar-en-la-globalizacion-joseph-stiglitz/>
- Hammer, M. y Warren, S. (2010). *Addressing accountability in NGO advocacy*. Recuperado el 10 de Julio de 2012, de <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/49891/1/IDL-49891.pdf>
- Rus, S. (2004). cita a: Aristóteles (1874). *Comentarios a la "Política" de Aristóteles en la Europa Medieval y Moderna*. Recuperado el 15 de julio de 2012, de http://www.larramendi.es/i18n/img/pdf/estudio_politica_aristoteles.pdf
- Naessens, H. (s.f.). cita a: Guerrero Gutiérrez (2008). *Ética Pública y Transparencia*. Recuperado el 16 de julio de 2012, de http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/15/32/PDF/AT15_Naessens.pdf
- Hierro, D. (s.f.). cita a: Rose-Ackerman (1999). *La Estrategia de Combate a la Corrupción en Méjico*. Recuperado el 20 de julio de 2012, de <http://www.revistaprobidad.info/017/014.html>
- Sánchez- González, J. (s.f.). cita a: Malen (2003). *La Corrupción Administrativa en Méjico*. Recuperado el 1° de agosto de 2012, de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>

Infante, J. (s.f.). cita a: *Diccionario Jurídico de Barcelona*. Recuperado el 1° de agosto de 2012, de <http://carmenmoraira.blogspot.com/2013/01/que-es-la-corrupcion.html>

Villoria M. y Jiménez, F. (s.f.). *La Corrupción en España (2004—2010): datos, Percepción y efectos*. Recuperado el 5 de agosto de 2012, de [http://www.transparencia.org.es/PUBLICACIONES_SOBRE_CORRUPCI%C3%93N/Art%C3%ADculos/Manuel_Villoria_y_Fernando_Jim%C3%A9nez_\(REIS\).pdf](http://www.transparencia.org.es/PUBLICACIONES_SOBRE_CORRUPCI%C3%93N/Art%C3%ADculos/Manuel_Villoria_y_Fernando_Jim%C3%A9nez_(REIS).pdf)

Fernández, Y., Fernández, J. y Rodríguez, A. (2008). cita a: Banco Mundial, 1997 y López Casanovas, 1995 *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*. Recuperado el 5 de agosto de 2012, de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1>

Jones, L. y Thompson, F. (1999) cita a: Osborne y Gaebler, 1997. *Un Modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*. Recuperado el 27 de agosto de 2012, de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/un-modelo-para-la-nueva-gerencia-publica-lecciones-de-la-reforma-de-los-sectores-publico-y-privado-1>

Aristóteles. (s.f.). *Metafísica, Libro V. 384-322 A.C.* Recuperado el 29 de agosto de 2012, de <http://www.mercaba.org/Filosofia/HT/metafisica.PDF>

Fernández- Ballesteros, R. (1980). *La Observación*. Recuperado el 5 de septiembre de 2012, de <http://es.scribd.com/doc/35744214/La-Observacion>

Lasalle, F. (1863). *¿Qué es una Constitución?* Recuperado el 15 de marzo de 2013, de http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos Resolución N°217 de 1948*. Recuperado el 25 de marzo de 2013, de http://www.derhuman.jus.gov.ar/pdfs/DECLARACION_UNIVERSAL_DE_DERECHOS_HUMANOS.pdf

Documentos sin autor:

National Archives. *Constitución de los Estados Unidos de América 1787*. Recuperado el 5 de febrero de <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

Wikipedia. *Separación de los Poderes*. (s.f). Recuperado el 5 de febrero de 2012, de https://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n_de_poderes

Alcaldía de Bogotá. *Constitución Política de la República de Colombia 1991*. Recuperado el 10 de febrero de 2012, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Buenas Tareas. *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea 1951*. Recuperado el 10 de febrero de 2012, de <http://www.buenastareas.com/ensayos/Derecho-De-Peticion-En-Venezuela/4045313.html>

Centro de Información de las Naciones Unidas. *Derechos Humanos 2012*. Recuperado el 1° de diciembre de 2012, de <http://www.cinup.org/ddhh>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y Tecnología. *De Libertad de Información 1946*. Recuperado el 3 de marzo de 2012, de <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/>

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. *Declaración de los Derechos Del Hombre y del Ciudadano 1789*. Recuperado el 5 de abril de 2012 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Concurso CNICE. *La Democracia 2006*. Recuperado el 5 de marzo de 2012, de <http://concurso.cnice.mec.es/cnice2006/material003/Trabajos/DemocraciaD/Irene%20deWeb/pagina1.htm>

Wikipedia. *Globalización 2012*. Recuperado el 7 de agosto de 2012, de <http://es.wikipedia.org/wiki/Globalizaci%C3%B3n>

Congreso Nacional de Chile. cita a: González Ballar y Rinckarday *Seminario Participación Ciudadana en la Gestión pública: desafío país 2005*. Recuperado el 10 de septiembre de 2012, de http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-4785762907/folder.2005-10-25.30741474147462/GWilliamsBCN.pdf

Gobierno del Reino Unido. (s.f.). *Documento Oficial Alianza por el Gobierno Abierto 2010* Recuperado el 29 de octubre de 2012, de <http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom>

Periódicos:

Extranjeros

Narbond, P., Montero, G., Estévez, F. y Virtulo, G. (noviembre de 2012).
Transparencia y Rendición de Cuentas para el Buen Gobierno. Versión 5
Nuevo Municipio de Bogotá. p. 5.

Locales

Batista, D. (1° de septiembre de 2003). Mireya en el País de los Escándalos.
Martes Financiero La Prensa. p. 2.

Mogadiscio. (11 de noviembre de 2005). Aprueban Aumentar Cuotas para
Jubilarse. El Panamá América. p. 7.

Esquivel, E. (1° de septiembre de 2010). La Ley Chorizo y el Medio Ambiente en
Panamá. El Panamá América. p. 8.

González Pinilla. J. (2 de noviembre de 2010). Eliminación de Control Previo
Genera Críticas. La Prensa. Portada y p. 4 A.

Alvarado, N. (27 de julio de 2011). Lucha de titanes por la bahía de Panamá. La
Estrella. P. 4 A.

Arcia, J. y Cortez, Z. (19 de junio de 2012). Marchan y exigen respeto a
Instituciones democráticas. La Prensa. P. 6 A.

Mendoza, E. y Morales E. (19 de junio de 012) “El pueblo quiere democracia”.
La Prensa. p. 8 A.

Méndez, A. (30 de diciembre de 2012). El silencio impera a la Contraloría. La
Prensa. p. 33 A.

Cajar, A. (26 de enero de 2013). ¿Qué Pasó Con.....? Las Partidas Circuitales.
La Prensa. p. 2 A.

Acosta, A. (27 de febrero de 2013). Venta de Activos sería tema de debate. La
Prensa. p. 33 A.

Burón-Barahona, L. (25 de enero de 2013). “Carnaval de la City”. La Prensa.
p. 8 A.

Tesis:

García M., A. y Spencer, A. E. (2003) *“Propuesta de Un Diseño Curricular para
Un Programa de Postgrado en Presupuesto Público”*. Universidad Interamericana
de Educación a Distancia, Panamá.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACCOUNTABILITY: concepto inglés que no tiene traducción precisa. Se interpreta como un acto obligatorio de Rendición de Cuentas. Es el derecho de los que exigen y la obligación de los que rinden cuentas.

ACTORES: persona física o moral, grupos, organizaciones, redes, entidades gubernamentales o no gubernamentales y organismos internacionales que tienen una posición y participan directa o indirectamente; o que no participan pero que su intervención se considera importante.

ACTORES INTERGLOBALES: son aquellos organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales que participan con el Estado en asuntos socioeconómicos, políticos, sociales, culturales y ambientales.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ciencia que estudia lo relacionado con la Planificación, Organización, Dirección y Control de las actividades que realiza un gobierno dentro del Estado atendiendo las políticas públicas.

ANÁLISIS DE DATOS: etapa de la investigación en donde el investigador utiliza herramientas estadísticas para observar el comportamiento de los datos y sus resultados.

COMUNIDAD: Conjunto de personas que viven e interactúan entre sí en un hábitat común o que comparten una visión del mundo o un proceso en específico o coyuntural.

CULTURA DE GESTIÓN PÚBLICA es el sistema de valores, creencias y comportamientos que se consolidan y se comparten en el diario transcurrir de la institución. Son los estilos de dirección, normas, sistemas, procedimientos, medios que se usan y las actitudes de las personas que reflejan el conjunto de elementos que integran los resultados de una administración.

CONOCIMIENTO CIENTÍFICO: es aquél que lleva al sujeto a ver más allá la realidad simple que otros no han visto. Una de las formas que tiene el hombre para otorgarle un significado con sentido a la realidad.

CONTROL SOCIAL: conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades.

CORRUPCIÓN: se refiere a los abusos que se realizan en contra de la Ley.

DELITO DOLOSO: acción delictiva del hombre, que causa un daño sin intención premeditada del querer cometido.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: es el plan o estrategia concebida que le señala al investigador lo que debe hacer para lograr sus objetivos de estudio, a través de actividades que debe realizar.

DOCUMENTO: escrito que ilustra acerca de algún hecho o sirve para comprobar algo.

EFICACIA: resultado eficaz de una decisión tomada

EFICIENCIA: es el logro de los objetivos con la utilización correcta de los recursos disponibles.

EJE TEMÁTICO: punto o tema principal en el que gira una clase, charla, módulo, conferencia, monografía, exposición, etc.

EMPLEADO PÚBLICO: es aquél trabajador por cuenta ajena cuyo empleador es el Estado, incluyendo la Administración Pública y los entes regulados por el Derecho Público.

ENCUESTA: instrumento que consiste en una serie de preguntas que se aplican a los integrantes de la población que se desea analizar, con la finalidad de obtener la información que interesa al investigador cuando la información no es apropiada o suficiente para sustentar el estudio que se realiza.

ENTREVISTA: instrumento de recolección de datos que consiste en una conversación entre dos personas con el fin de obtener una información.

EPISTEMOLOGÍA: disciplina filosófica que estudia los fundamentos y estructura de la ciencia. En sentido más amplio, Teoría del Conocimiento.

ESQUEMA HOLÍSTICO INDUCTIVO: presentación de una situación en donde la investigación se realiza en forma integral en lo cualitativo, cuantitativo, subjetivo, objetivo, inductivo, deductivo, sujeto y objeto de la investigación.

ESTUDIO CONFIRMATIVO: es en donde el investigador conoce a profundidad una situación o fenómeno que desea investigar; pero que ya existe.

ESTUDIO DESCRIPTIVO: es aquél en que se busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades u otro fenómeno que sea sometido al análisis.

ESTUDIO EXPLORATORIO: es aquél que se utiliza para examinar un tema o problema de investigación poco o nunca estudiado.

FUENTE PRIMARIA: información recabada directamente sobre la población que se desea estudiar.

FUENTE SECUNDARIA: Información recabada sobre consultas efectuadas en publicaciones y estudios realizados.

FUNCIONARIO PÚBLICO: es aquél trabajador que desempeña funciones en un organismo ya sea en el Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

GERENCIA: actividad de administrar los recursos técnicos, humanos, financieros, a través de la aplicación de distintas herramientas para lograr un fin determinado.

GERENCIA PÚBLICA: actividad pública aplicada a desarrollar las áreas de actividad del Estado para alcanzar niveles de desarrollo que permitan satisfacer las necesidades fundamentales de los ciudadanos y mejorar su calidad de vida.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA HORIZONTAL: actividades administrativas que se realizan dentro de un mismo nivel jerárquico para el logro de objetivos de la organización.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA VERTICAL: actividades administrativas que se realizan guardando los niveles jerárquicos para alcanzar los objetivos de la organización.

GOBERNABILIDAD: estilo de gobierno que se caracteriza por un mayor grado de interacción entre el Estado y actores no estatales. Conjunto de condiciones favorables para la acción de un gobierno.

GOBERNANZA: nueva forma de gobierno después de la Globalización que se refiere a la toma de decisiones y a las políticas públicas por parte de personas tanto del sector público como privado. Forma en que se ejerce el poder en un país para desarrollar sus recursos económicos y sociales.

HIPÓTESIS: proposición tentativa acerca de las relaciones entre dos o más variables que se apoya en conocimientos organizados y sistematizados.

HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN: son proposiciones tentativas acerca de las posibles relaciones entre dos o más variables que deben cumplir con ciertos requisitos establecidos.

HOLÍSTICO: desde el punto de vista epistemológico es el estudio y comprensión de las totalidades o realidades complejas. Vista como un todo o de manera general.

INDICADORES DE GESTIÓN: son los datos que reflejan cuáles fueron las consecuencias de acciones tomadas en el pasado en el marco de una organización. La idea es que estos indicadores sienten las bases para acciones a tomar en el presente y en el futuro.

INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS: etapa de la investigación en donde los datos son entendidos, dando como resultado conclusiones válidas, emanadas del estudio; las cuales contribuirán a las recomendaciones que orientarán a la toma de decisiones.

INVESTIGACIÓN APLICADA: es aquella en donde se aplican los conocimientos adquiridos y se requiere de un marco teórico.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA: tipo de investigación sistemática, controlada, empírica y crítica de proposiciones hipotéticas, sobre las presumidas relaciones entre fenómenos naturales.

INVESTIGADOR: persona que se dedica a la investigación.

LLAVE EN MANO: se refiere a las obras adquiridas por el contratante sin haber realizado ningún desembolso. No obstante, el financiamiento de la obra se convierte en deuda a largo plazo.

MAESTRÍA: título de Maestro. Arte y destreza en enseñar o ejecutar una cosa. Estudio Post universitario.

MANDATO CONSTITUCIONAL: facultad que le otorga la Constitución Política al Mandatario para que actúe en nombre de la Constitución.

MAPA CONCEPTUAL: es una descripción jerárquica de distintos niveles de conceptos representados en forma gráfica, el cual sirve de recurso didáctico. Es una estrategia de enseñanza y aprendizaje. (Frida Díaz y Gerardo Hernández).

MENSAJE: noticia o comunicación enviada a alguien.

MÉTODO: conjunto de principios y procedimientos de investigación teórica y de actividad práctica. Con el método determinado se logra el objetivo que se quiere alcanzar.

MÉTODO CIENTÍFICO: técnica o forma de investigar que requiere de etapas que hay que desarrollar para obtener un conocimiento válido, utilizando instrumentos de recolección de datos fiables.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVO: es aquél método utilizado principalmente en las ciencias sociales que se basa en cortes metodológicos basados en principios teóricos tales como: la fenomenología, hermenéutica, interacción social; con el propósito de explorar las relaciones sociales y describir la realidad tal como la experimentan los correspondientes.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN CUANTITATIVO: aquél que permite examinar en el campo de la Estadística los datos de manera numérica sobre las variables. Es la forma como se lleva a la práctica el método hipotético-deductivo.

METODOLOGÍA: conjunto de métodos puestos en práctica que integran los aspectos que hacen la instrumentación del proceso. Ciencia que se encarga del tratado del método.

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: se refiere al surgimiento de nuevas tecnologías de la información y comunicación; como también cambios estructurales y funcionales en el Estado con el objetivo de ser más eficiente y eficaz.

MUESTRA ESTADÍSTICA: subconjunto de casos o individuos de una población estadística.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS: son aquellos que señalan directamente el fin o el propósito a lograr mediante acciones específicas. Son menos flexibles.

OBJETIVOS GENERALES: son aquellos que expresan lo que queremos alcanzar en términos amplios y permiten más flexibilidad en los métodos empleados para alcanzar los objetivos.

OBSERVACIÓN: método de recolección de datos que consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamiento de conducta manifiesta, hechos o acontecimientos y objetos reales.

ORGANIZACIÓN DE DATOS: etapa de la investigación en donde se ordena la información de acuerdo a las necesidades del investigador.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: es la integración de la población en general en los procesos de toma de decisiones y asuntos del gobierno en los cuales tienen interés. Es un derecho y un deber de todo ciudadano.

PLAN DE TRABAJO: es una guía descriptiva de las actividades que se van a realizar en forma cronológica para lograr objetivos.

POBLACIÓN O UNIVERSO ESTADÍSTICO: conjunto de elementos de referencia sobre el que se realiza una de las observaciones.

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO: conjunto de ingresos y egresos corrientes que atienden el funcionamiento de programas sustantivos o auxiliares que no afectan el Patrimonio Estatal.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN: conjunto de ingresos y egresos de capital que contienen los proyectos físicos y financieros que incrementan la riqueza nacional.

RENDICIÓN DE CUENTAS: es el acto administrativo mediante el cual los responsables de la gestión pública informan, justifican y se responsabilizan de su accionar ante la comunidad gubernamental y la sociedad civil.

RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL: se refiere a la información justificada de la gestión pública realizada entre instituciones.

RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL: es el acto de informar la gestión pública en forma justificada del Estado a la Sociedad Civil.

RESOLUCIÓN DE REPARO: documento escrito que profiere los tribunales previa investigación en el que se determina que el funcionario público sustrajo o se apropió indebidamente de fondos públicos. Por medio de esta Resolución se le obliga para que devuelva o repare el daño pecuniario ocasionado al Patrimonio del Estado.

SECTOR PÚBLICO: dicese del área de la Administración que se enseña y tiene la responsabilidad de brindar servicios públicos en bien de la comunidad sin fines de lucro.

SERVICIOS PÚBLICOS: conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado que tienen como finalidad ayudar a las personas que lo necesiten.

SERVIDOR PÚBLICO: persona que brinda un servicio de utilidad social.

SISTEMA: en sentido amplio, conjunto de elementos relacionados e integrados en un todo. Siguiendo a Havelock y Huberman entendemos por sistema el conjunto de elementos relacionados entre sí de diversa manera, desde la mera relación a la cohesión dinámica, siguiendo cierto ordenamiento y orientados hacia un fin.

TIPOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN: es el alcance que puede tener una investigación científica.

TRANSPARENCIA: condición pública en que se fundamenta la gestión pública al informar los resultados de su administración.

VARIABLE: cualquiera característica o cualidad de la realidad que es susceptible de asumir diferentes valores.

VARIABLE DEPENDIENTE: es el efecto, causa o consecuencia de la variable independiente.

VARIABLE INDEPENDIENTE: se conceptúa como la variable independiente a la causa del fenómeno.

GLOSARIO DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
	Ciencia y la Cultura.
CINUP	Centro de Información de las Naciones Unidas.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas.
PUMA	Public Governance and Management.
TI	Transparencia Internacional.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ANEXOS

ANEXO N°1

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (NACIONES UNIDAS 10 DE DICIEMBRE DE 1948)

NOTAS

Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General

proclama la presente

Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su

reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

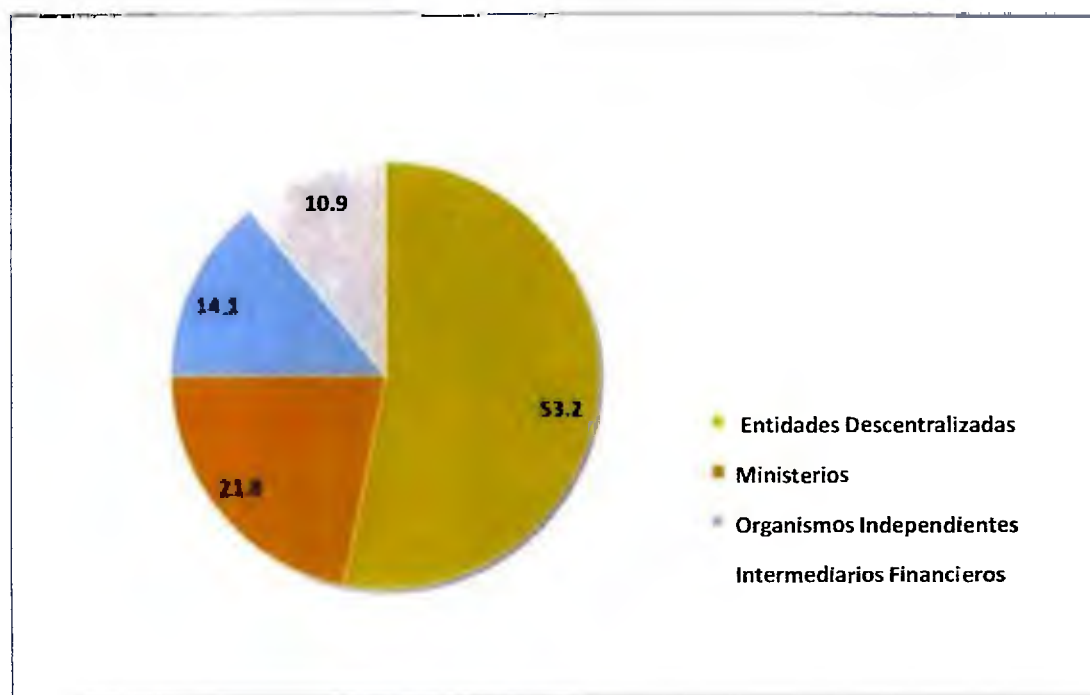
Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y

desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

ANEXO N°2

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO AÑO: 2009

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO AÑO: 2009



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Manual de Organización del Sector Público de la República de Panamá 2009.

ANEXO N°3

**LEY N°6 DE 22 DE ENERO DE 2002
“QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA, ESTABLECE LA ACCIÓN DE
HABEAS DATA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES”**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEY No. 6
(De 22 de enero de 2002)

**Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública,
establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones**

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

Capítulo I

Definiciones

Artículo 1. Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley. Los siguientes términos se definen así:

1. **Código de Ética.** Conjunto de principios y normas de obligatorio cumplimiento, con recomendaciones que ayudan a los miembros de una organización a actuar correctamente.
2. **Derecho de Libertad de Información.** Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley.
3. **Ética.** Conjunto de reglas, principios y modelos de conducta que responden a criterios de corrección y de racionalidad que se identifican con un código de buen gobierno.
4. **Información.** Todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.
5. **Información Confidencial.** Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médico y psicológicos de las personas; la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos

familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.

6. Información de acceso libre. Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.
7. Información de acceso restringido. Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.
8. Institución. Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, Legislativo, y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos, y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.
9. Persona. Cualquier persona ya sea natural o jurídica, que actúa en nombre propio o en nombre de un tercero.
10. Principio de acceso público. Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución a la que haga mención esta Ley, en especial tratándose de su información personal.
11. Principio de publicidad. Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, por la cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la

información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o de Internet.

12. Rendición de cuentas: Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas.
13. Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

Capítulo II

Libertad y Acceso a la Información

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley.

Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.

Artículo 3. Toda persona tiene derecho a obtener su información personal contenida en archivo, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado, y a corregir o eliminar información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta, o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes.

Artículo 4. El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiera la reproducción de esta. Los costos de reproducción de la información estarán a cargo del solicitante. En todo caso las tarifas cobradas por la institución deberán incluir únicamente los costos de

reproducción.

La información será suministrada en copia simple, o en su reproducción digital, sonora, fotográfica, cinematográfica, o videográfica, según se peticione y sea técnicamente factible.

Para los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de Internet, las instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas instituciones.

Parágrafo. En caso de que la información solicitada sea requerida de manera certificada, el peticionario deberá cumplir, para los efectos de las formalidades y de los costos, con las disposiciones legales que rigen la materia.

Artículo 5. La petición se hará por escrito en papel simple o por medio de correo electrónico, cuando la institución correspondiente disponga del mismo mecanismo para responderlo, sin formalidad alguna, ni necesidad de apoderado legal, detallando en la medida de lo posible la información que se requiere, y se presentará en la oficina asignada por cada institución para el recibo de correspondencia. Recibida la petición, deberá llevarse de inmediato al conocimiento del funcionario a quien se dirige.

Artículo 6. Las solicitudes deberán contener lo siguiente:

1. Nombre del solicitante.
2. Número de cédula de identidad personal.
3. Dirección residencial o de su oficina.
4. Número telefónico donde puede ser localizado.

Tratándose de personas jurídicas, deberán detallarse los datos de inscripción y los datos personales de su representante legal.

Artículo 7. El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a

partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y, en caso de que ésta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otra institución tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de treinta días calendario adicionales.

Se deberá prever un mecanismo claro y simple de constancia de la entrega efectiva de la información al solicitante, que puede hacerse también a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad y, en todo caso, cuando la solicitud hubiere sido presentada por esa vía.

En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

Capítulo III

Obligación de Informar por Parte del Estado

Artículo 8. Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

Artículo 9. En atención al principio de publicidad, las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

1. El reglamento interno actualizado de la institución.
2. Las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.
3. Los manuales de procedimientos internos de la institución.
4. La descripción de la estructura organizativa de la institución.
5. La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de éstos.
6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos.

Las instituciones públicas que tienen páginas electrónicas, además de los boletines, estarán obligadas a publicar a través de Internet la información que obliga la presente Ley.

Parágrafo. La Contraloría General de la República deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a dicha ejecución.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria a más tardar dentro de los treinta días posteriores a tal ejecución.

Artículo 10. El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.
2. Estructura y ejecución presupuestarias, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.
3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas

desarrolladas por la institución.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener como mínimo, la siguiente información:

1. **Desarrollo del Producto Interno Bruto por sector.**
2. **Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.**

Artículo 11. Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

Artículo 12. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, el Presupuesto General del Estado deberá contener la siguiente información del sector público no financiero:

1. **Ingresos corrientes.**
2. **Gastos corrientes de funcionamiento.**
3. **Ahorro corriente.**
4. **Intereses.**
5. **Gastos de capital (inversiones).**
6. **Donaciones y recuperaciones de capital.**
7. **Amortizaciones.**

Capítulo IV

Información Confidencial y de Acceso Restringido

Artículo 13. La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado.

En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tengan acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo.

Artículo 14. La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un período de diez años, contado a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento del período de restricción dejen de existir las razones que justificaban su acceso restringido.

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.
2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.
3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales sólo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados.
4. La información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre

- Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
5. La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.
 6. Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales de cualquier índole.
 7. *Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.*
 8. Las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidentes de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos.
 9. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los numerales anteriores.

En caso de que las autoridades correspondientes consideren que deba continuarse el carácter de restringido de la información detallada en este artículo, corresponderá a los Órganos Ejecutivo, Legislativo, o Judicial, según sea el caso, emitir resoluciones por las cuales se prorrogará hasta por un máximo de diez años adicionales, la restricción sobre la información mencionada en este artículo. En ningún caso el *carácter de restringido podrá superar los veinte años, contados a partir de la primera clasificación*, procediendo la divulgación de la información si antes del cumplimiento del período de restricción adicional dejaren de existir las razones que justificaban tal acceso restringido.

El proceso de terminación de la restricción al acceso de la información opera de pleno derecho por el solo transcurso del tiempo, sin necesidad de resolución o acto administrativo alguno.

En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso se encuentre restringido en los términos de este artículo, deberá proporcionarse el resto de la información que no esté exceptuada.

Artículo 15. Los expedientes administrativos de carácter reservado, tales como los que tienen relación con cuentas bancarias, información sobre investigaciones o reportes de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales, menores de edad; los judiciales, arbitrales y del Ministerio Público, se regirán por las normas de acceso y de información contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales.

Artículo 16. Las instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido, deberán hacerlo a través de resolución motivada, estableciendo las razones en que fundamentan la negación y que se sustenten en esta Ley.

Capítulo V

Acción de Hábeas Data

Artículo 17. Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta.

Artículo 18. La acción de Hábeas Data será de competencia de los Tribunales Superiores que conocen de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, cuando el funcionario titular o responsable de registro, archivo o banco de datos, tenga mando y jurisdicción a nivel municipal o provincial.

Cuando el titular o responsable del registro, archivo o banco de datos tenga mando y jurisdicción en dos o más provincias o en toda la República, será de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 19. La acción de Hábeas Data se tramitará mediante procedimiento sumario sin formalidades, sin necesidad de abogado, y

en lo que respecta a la sustanciación, impedimentos, notificaciones y apelaciones, se aplicarán las normas que para estas materias se regulan en el ejercicio de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales.

Capítulo VI

Sanciones y Responsabilidades Personales de los Funcionarios

Artículo 20. El funcionario requerido por el Tribunal que conoce del recurso de Hábeas Data, que incumpla con la obligación de suministrar la información incurrirá en desacato y será sancionado con multa mínima equivalente al doble del salario mensual que devenga.

En caso de reincidencia, el funcionario será sancionado con la destitución del cargo.

Artículo 21. La persona afectada por habersele negado el acceso a la información, una vez cumplido con los requisitos y trámites expuestos en la presente Ley, tendrá derecho a demandar civilmente al servidor público responsable por los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado.

Artículo 22. El funcionario que obstaculice el acceso a la información, destruya o altere un documento o registro, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales derivadas del hecho, será sancionado con multa equivalente a dos veces el salario mensual que devenga.

Artículo 23. El monto de las multas impuestas por las sanciones establecidas en la presente Ley será remitido a una cuenta especial para la Defensoría del Pueblo dentro de su presupuesto y será destinado a programas de participación ciudadana.

Capítulo VII

Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades

Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

Artículo 25. Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. *Consulta pública.* Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. *Audiencia pública.* Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.
3. *Foros o talleres.* Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.
4. *Participación directa en instancias institucionales.* Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.

Capítulo VIII

Fiscalización del Cumplimiento por el Órgano Legislativo

Artículo 26. Anualmente, todas las instituciones públicas incorporarán, en las memorias que presentarán al Órgano Legislativo, un informe que contendrá lo siguiente:

1. El número de las solicitudes de información presentadas a la institución.
2. El número de solicitudes resueltas y negadas.
3. Una lista de todos los actos administrativos sometidos a participación ciudadana con un informe de las observaciones y decisiones finalmente adoptadas.

Capítulo IX

Código de Ética

Artículo 27. Dentro de un plazo no mayor de seis meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales, de no tenerlos establecerán y ordenarán la publicación en la Gaceta Oficial de sus respectivos Códigos de Ética para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Declaración de valores.
2. Conflicto de intereses.
3. Uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública.
4. Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción.

5. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta.

Parágrafo. Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes.

Capítulo X

Disposiciones Finales

Artículo 28. Esta Ley deroga toda disposición legal o reglamentaria que le sea contraria.

Artículo 29. La presente Ley comenzará a regir desde su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, Ciudad de Panamá a los 10 días del mes de diciembre de dos mil uno.

El Presidente,
RUBÉN AROSEMENA VALDÉS

El Secretario General,
JOSÉ GÓMEZ NÚÑEZ

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.-PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA.-PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 22 DE ENERO
DE 2002.

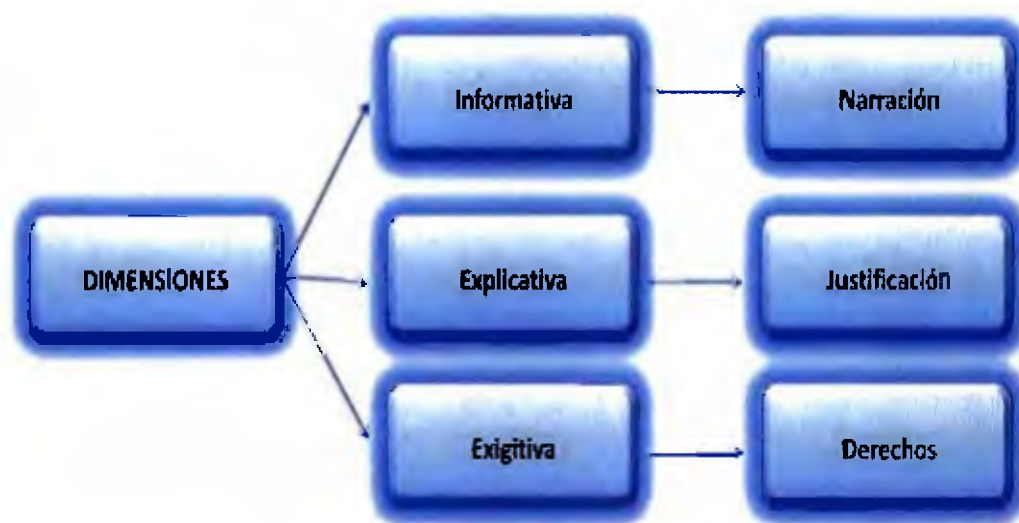
MIREYA MOSCOSO
Presidenta de la República

ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
Ministro de Gobierno y Justicia

ANEXO N°4

DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



AUTOR: Andrea Schedler

ANEXO N°5

ENCUESTA

ENCUESTA

(Señale con una "X" la respuesta seleccionada)

- A. Universo:** 20 personas
- B. Muestra:** 100 personas
- C. Dirigida a:** Profesionales, Estudiantes de Nivel Superior y Ciudadano Común

D. Propósito de la Encuesta:

- Determinar si las personas conocen lo que es la Rendición de Cuentas como un acto administrativo.
- Conocer si este acto, se está realizando a través del Gobierno.
- Considerar necesario el establecimiento o creación de un Sistema de Rendición de Cuentas que mantenga informado a la ciudadanía en general de la Gestión Pública en forma transparente y oportuna.

E. Preguntas:

Qué opina usted respecto a:

1. ¿De constituirse un Sistema de Rendición de Cuentas, debería elevarse "Rango Constitucional"?

Sí ☐

No ☐

No Sabe ☐

2. ¿A través de cuál mecanismo jurídico considera usted que debe aplicarse un Sistema de Rendición de Cuentas?

➤ Elevarlo a rango constitucional ☐

➤ Regular con una Ley ☐

➤ Todas las anteriores ☐

3. ¿Está usted de acuerdo con la manera en que se rinde cuentas en el Sector Público?

Sí ☐

No ☐

4. Para que un Sistema de Rendición de Cuentas sea efectivo, ¿bajo cuál característica recomendaría que fuese distinguido su naturaleza y alcance"?

Persuasivo ☐ Declarativo ☐ Punitivo ☐ Restrictiva Probatoria ☐

Pública ☐ Transparente ☐

5. ¿Considera usted que la Administración Pública panameña requiere de un sistema de Rendición de Cuentas en la que participen las siguientes partes?:

- La ciudadanía en general ☐
- Los Sindicatos ☐
- La Cámara de Comercio ☐
- La Iglesia ☐
- Las Organizaciones Civiles ☐
- Las Universidades ☐
- Todas las anteriores ☐

6. ¿Cree usted que con un Sistema de Rendición de Cuentas, debidamente estructurado y reglamentado, disminuirían los niveles de corrupción en el Gobierno panameño?

Sí ☐

No ☐

¡Gracias por su atención!

ANEXO N°6

INFORME SOBRE MEDICIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2012

PANORAMA

INFORME DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Panamá, entre los corruptos

Panamá logró 38 puntos en el índice de percepción de corrupción elaborado por TI y se ubicó entre los países donde la corrupción es 'grave'.

ISIDRO RODRÍGUEZ

isidro@laprensa.com



evaluación. Angélica Maytín y Carlos Gasnell, presidenta y vicepresidente de TI, capítulo de Panamá, respectivamente, explicaron el informe de la organización. LA PRENSA/Gabriel Rodríguez

Notas relacionadas:

- [Crisis y corrupción, de la mano](#)

Nuevamente Panamá reprobó en la medición del Índice de Percepción de la Corrupción 2012, que elaboró Transparencia Internacional (TI).

De acuerdo con este estudio sobre corrupción en el sector público, preparado por la organización alemana TI, Panamá obtuvo este año un índice de 38 puntos. Esto es en una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy transparente).

Con este índice Panamá quedó ubicado en la casilla 83 de un total de 176 países que participaron en la medición. Está en el mismo nivel de Burkina Faso, El Salvador, Jamaica y Perú.

Según el informe, la gran mayoría de los países de Latinoamérica ni siquiera pasan los 50 puntos de la clasificación mundial, lo que indica que la corrupción es “grave” en la región.

VARIANTE EN MEDICIÓN

Este año hubo una variante en el proceso de medición. Y es que hasta el año pasado se medía en una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (muy transparente), pero a partir de 2012 se estableció la escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy transparente).

El año pasado Panamá obtuvo una calificación de 3.3. En 2010, la calificación fue de 3.6, lo que significa que mantenía una fuerte percepción de corrupción.

También, como novedad, se implementó que la información que se utiliza para hacer la medición, es la referente a la de un año antes de la publicación del informe.

Entre las 13 fuentes para elaborar el estudio están: calificaciones sobre gobernabilidad 2011 del Banco Africano de Desarrollo, índice de transformación, calificaciones de riesgo país de la Economist Intelligence Unit y encuesta de fuentes de soborno 2011, de Transparencia Internacional.

‘NO HAY CERTEZA DE CASTIGO’

Angélica Maytín, presidenta ejecutiva del TI, capítulo de Panamá, sostuvo que la percepción de corrupción en el país se mantiene porque no hay una certeza del castigo.

“La regulación anticorrupción no es suficientemente severa y hay todavía algunas ventanas de oportunidad para los corruptos”, afirmó Maytín.

Manifestó que la corrupción en Panamá es sistémica, es decir, que se refleja en la mayoría de sus instituciones públicas. Esto porque la institucionalidad está debilitada y la falta de separación de los poderes del Estado no permite que haya una justicia ágil, por lo que hay impunidad, indicó.

Mencionó, como ejemplo de impunidad, el hecho de que no hay nada que detenga el enriquecimiento ilícito, porque las declaraciones juradas no son auditadas.

Según Maytín, más allá de pedir a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que Panamá sea la sede de un congreso anticorrupción, el próximo año, y que se haya inaugurado una agencia internacional anticorrupción, el Gobierno no ha hecho más nada para erradicar este mal social.

Por su parte, el vicepresidente del Partido Panameñista, Alcibiades Vásquez, dijo que estos resultados deben llevar a todos a preocuparse.

No obstante, Vásquez señaló que la sociedad debe hacer un autoanálisis del asunto, porque para que haya corrupción tiene que haber corruptores.

Entre tanto, la vicepresidenta del Partido Popular (PP), Teresita de Arias, opinó que la falta de transparencia contribuye a la corrupción, y cuando la población pierde la confianza en las instituciones se produce un debilitamiento de la democracia.

OTROS PAÍSES

Entre los países de América que ocupan posiciones por encima de Panamá con puntuaciones entre 84 puntos y 54 puntos están: Canadá, Barbados, Estados Unidos, Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica.

Mientras que Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda comparten el primer lugar, con una puntuación de 90 puntos. Posición que, según el informe, han podido alcanzar en parte porque tienen sólidos sistemas de acceso a la información y normas que regulan la conducta de quienes ocupan cargos públicos.

Entre tanto, Afganistán, Corea del Norte y Somalia se ubican en el extremo inferior del índice, con ocho puntos.

En estos países la ausencia de instituciones públicas eficaces y de líderes que rindan cuentas por su actuación ponen de manifiesto la necesidad de adoptar una postura mucho más firme frente a la corrupción.

Dos tercios de los 176 países clasificados en el índice de 2012 han obtenido una puntuación inferior a 50 puntos, lo que demuestra, según el informe, que las instituciones públicas deben aumentar su transparencia, y que los funcionarios en puestos de poder deben rendir cuentas.

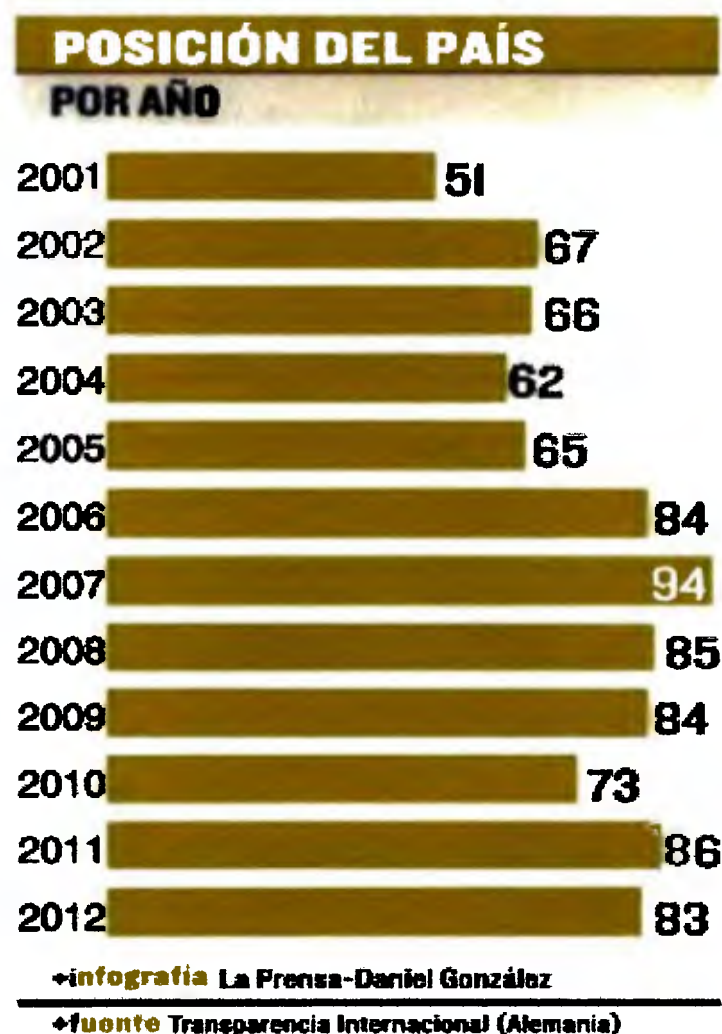
‘ME ES INDIFERENTE’: BENZADÓN

“El informe de Transparencia Internacional (TI), capítulo de Panamá, me es totalmente indiferente. Es que no le pongo ni atención”, manifestó Abigail Benzadón, secretaria ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, al ser consultada sobre el resultado de la medición del índice de percepción de corrupción elaborado por TI. A juicio de Benzadón, la medición de TI es muy cuestionada en todo el mundo, porque no se conocen los parámetros que utiliza para hacerla. Manifestó que se debe dar más importancia a aquello que es palpable, en materia de castigo contra la corrupción. “Exsiten leyes y penalización”, manifestó.

“Igual que en cualquier país del mundo, la corrupción es un asunto complejo; lo importante es que se tomen las medidas para contrarrestar el fenómeno”, afirmó la funcionaria.

De acuerdo con Benzadón, Panamá es un ejemplo para los países de la región, y, según dijo, hay otros informes en los que se le otorga reconocimiento como gobierno transparente.

Isidro Rodríguez



ANEXO N°7

CUESTIONARIO

CUESTIONARIO PARA LAS ENTREVISTAS

1. ¿Cómo conceptúa usted la Transparencia en el Sector Público?
2. ¿Considera usted que ha habido interés en los Gobiernos que la Gestión Pública se desarrolle en forma transparente?
3. Qué mecanismos se requerirían para que la gestión pública sea Transparente?
4. ¿Cómo conceptúa usted la Rendición de Cuentas en el Sector Público?
5. ¿Dentro de la Rendición de Cuentas, cuáles serían los pilares en que ella descansa?
6. ¿Qué criterios tomaría usted en cuenta para elaborar un Sistema de Rendición de Cuentas?
7. ¿Qué actores integrarían un Sistema de Rendición de Cuentas?
8. ¿Qué papel juega la Participación Ciudadana en la Rendición de Cuentas de los funcionarios públicos?
9. ¿Con qué periodo considera usted que un funcionario público debe rendir cuentas?
10. Según su opinión, ¿qué rol juega la participación ciudadana en la gestión gubernamental? ¿Es importante su participación?

ANEXO N°8

**CARTA DEMOCRÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**
(Firmada el 11 de septiembre de 2001)



Organización de los Estados Americanos
<http://www.oas.org>

[English](#) - [French](#) - [Portuguese](#)



CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA
(Aprobada en la primera sesión plenaria,
celebrada el 11 de septiembre de 2001)



**"Carta Democrática Interamericana:
Documentos e interpretaciones"**
[Para descargar un formato electrónico y ordenar este libro](#)

LA ASAMBLEA GENERAL,

CONSIDERANDO que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región y que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención;

RECONOCIENDO los aportes de la OEA y de otros mecanismos regionales y subregionales en la promoción y consolidación de la democracia en las Américas;

RECORDANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas;

TENIENDO EN CUENTA que las cláusulas democráticas existentes en los mecanismos regionales y subregionales expresan los mismos objetivos que la cláusula democrática adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Quebec;

REAFIRMANDO que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que la solidaridad y la cooperación de los Estados americanos requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente;

REAFIRMANDO que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y

compartida de los Estados Americanos;

TENIENDO PRESENTE que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia;

REAFIRMANDO que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia;

CONSIDERANDO que la educación es un medio eficaz para fomentar la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus propios países y, de esa forma, lograr una participación significativa en el proceso de toma de decisiones, y reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido;

RECONOCIENDO que un medio ambiente sano es indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política;

TENIENDO PRESENTE que el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno;

RECONOCIENDO que el derecho de los trabajadores de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos;

TENIENDO EN CUENTA que, en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores expresaron su determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditos para asegurar la promoción y defensa de la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención; y que la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) estableció, consecuentemente, un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados Miembros de la Organización, materializando así una antigua aspiración del Continente de responder rápida y colectivamente en defensa de la democracia;

RECORDANDO que, en la Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92)), se acordó desarrollar mecanismos para proporcionar la asistencia que los Estados Miembros soliciten para promover, preservar y fortalecer la democracia representativa, a fin de complementar y ejecutar lo previsto en la resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91);

TENIENDO PRESENTE que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)), los Estados Miembros expresaron su convencimiento de que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana, y que de la puesta en marcha de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores dependerá la capacidad de la Organización de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio;

CONSIDERANDO que, en la Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo, los Estados Miembros expresaron su convicción de que la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno;

TENIENDO PRESENTE que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú;

RECONOCIENDO que todos los derechos y obligaciones de los Estados Miembros conforme a la Carta de la OEA representan el fundamento de los principios democráticos del Hemisferio; y

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida,

RESUELVE:

Aprobar la siguiente

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

I

La democracia y el sistema interamericano

Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Artículo 5

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

II

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8

Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 10

La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

III

Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza

Artículo 11

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.

Artículo 12

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el

imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Artículo 13

La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14

Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

Artículo 15

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

Artículo 16

La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

IV

Fortalecimiento y preservación de la Institucionalidad democrática

Artículo 17

Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 18

Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

Artículo 19

Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

Artículo 20

En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21

Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

Artículo 22

Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados Miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA.

V

La democracia y las misiones de observación electoral

Artículo 23

Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos.

Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

Artículo 24

Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral.

Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA.

La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada.

Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.

Artículo 25

Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas.

La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.

VI

Promoción de la cultura democrática

Artículo 26

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

Artículo 27

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Artículo 28

Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

#####

ANEXO N°9

**LEY N°67 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2008
“QUE DESARROLLA LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS Y
REFORMA LA LEY 32 DE 1984, ORGÁNICA DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”**



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CIV Panamá, R. de Panamá, jueves 20 de noviembre de 2008 N° 26169

CONTENIDO

ASAMBLEA NACIONAL

Ley No. 67
(De 14 de noviembre de 2008)

"QUE DESARROLLA LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS Y REFORMA LA LEY 32 DE 1984, ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA"

Ley No. 68
(De 14 de noviembre de 2008)

"QUE INSTITUYE EL FESTIVAL DE LA DANZA DE LOS CUCÚAS Y DICTA OTRA DISPOSICIÓN"

MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS

Decreto Ejecutivo No. 71
(De 20 de noviembre de 2008)

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO EJECUTIVO 58 DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2008".

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Acuerdo No. 006-2008
(De 8 de octubre de 2008)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 11 DEL ACUERDO N° 2-2008 DE 3 DE JULIO DE 2008 Y SE EXTIENDA LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL MISMO".

AVISOS Y EDICTOS

LEY 67

De 14 de noviembre de 2008

**Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas
y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República**

LA ASAMBLEA NACIONAL**DECRETA:****Título I**

Jurisdicción de Cuentas

Capítulo I

Jurisdicción y Competencia

Artículo 1. La Jurisdicción de Cuentas se instituye para juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se considera empleado de manejo todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos.

Para los mismos fines, se considera agente de manejo toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos.

Artículo 3. La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

1. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
- 2 Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
- 3 Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.

4. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público
5. Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal
6. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica.

Artículo 4. La responsabilidad patrimonial por los actos establecidos en la presente Ley es independiente de la responsabilidad administrativa, penal o disciplinaria que estos conlleven.

Capítulo II

Tribunal de Cuentas

Artículo 5. Se crea el Tribunal de Cuentas, de única instancia, independiente en lo funcional, en lo administrativo y en lo presupuestario, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, y con sede en la ciudad de Panamá

El Tribunal de Cuentas, mediante Sala de Acuerdos, determinará la creación de Juzgados de Cuentas, permanentes o temporales, justificados con base en las necesidades del servicio. En el ejercicio de esta facultad, esta Sala determinará la nomenclatura de los Juzgados de Cuentas

En estos casos, la Fiscalía de Cuentas designará a los fiscales correspondientes que actuarán ante el Juzgado de Cuentas

Artículo 6. El Tribunal de Cuentas estará integrado por tres Magistrados que serán nombrados de manera escalonada para un periodo de diez años, así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Para cada Magistrado Principal se nombrará un suplente de la misma forma y para el mismo periodo

Artículo 7. Para ser Magistrado o suplente de Magistrado del Tribunal de Cuentas se requiere

1. Ser panameño.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale

- 5 **Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral, de la Defensoría del Pueblo u otro cargo público cuyo ejercicio requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho o investigador jurídico en un establecimiento de enseñanza universitaria.**

Artículo 8. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos, emolumentos y prerrogativas reconocidos a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Estos cargos son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en los establecimientos de educación universitaria.

Artículo 9. Los Magistrados del Tribunal de Cuentas solo podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 205, 210, 211, 213 y 216 de la Constitución Política.

Artículo 10. Cada dos años, en el mes de marzo, el Tribunal de Cuentas elegirá, por mayoría de votos en Sala de Acuerdos, un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal.

Artículo 11. El Tribunal de Cuentas tendrá un Secretario General, un Secretario Administrativo, Asistentes y Oficiales Mayores. Contará además con el personal técnico, jurídico y de auditoría, así como con el personal de apoyo que sea necesario para su adecuado funcionamiento

Artículo 12. Para ser Secretario General del Tribunal de Cuentas se requiere cumplir con los siguientes requisitos.

- 1 Ser de nacionalidad panameña
- 2 Haber cumplido treinta años de edad
- 3 Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos
- 4 Ser graduado en Derecho en la Universidad de Panamá o en otra universidad reconocida por el Estado
- 5 Haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años o desempeñado, por igual lapso, los cargos de Secretario General de la Corte Suprema de Justicia, de alguna de sus Salas, de la Procuraduría General de la Nación, de la Procuraduría de la Administración o de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Fiscal Superior, Juez de Circuito, Fiscal de Circuito o haber sido profesor de Derecho en la Universidad de Panamá o en cualquiera otra universidad reconocida por el Estado, por igual lapso

Para ser Secretario Administrativo se requiere licenciatura en Administración Pública, en Administración de Empresas, en Contabilidad o en Finanzas, tener cinco años de experiencia en el sector público y gozar de solvencia moral.

Para ser Asistentes y Oficiales Mayores se requiere cumplir con los mismos requisitos exigidos para sus similares de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 13. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal serán nombrados en Sala de Acuerdos del Tribunal de Cuentas.

Artículo 14. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los demás servidores públicos del Tribunal de Cuentas gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Órgano Judicial.

Artículo 15. El Secretario General, el Secretario Administrativo y los servidores públicos técnicos y de apoyo del Tribunal de Cuentas podrán ser suspendidos o removidos del ejercicio de sus cargos por los Magistrados del Tribunal de Cuentas, por la comisión de delito o falta grave, de conformidad con el Reglamento que estos adopten.

Artículo 16. No podrá ser nombrado Magistrado, suplente de Magistrado o servidor público del Tribunal de Cuentas quien haya sido condenado por sentencia ejecutoriada como responsable de lesión patrimonial en contra del Estado o por delito doloso.

Artículo 17. El Tribunal de Cuentas elaborará su proyecto de presupuesto para su consideración, junto con el proyecto de presupuesto de la Fiscalía de Cuentas, en el proyecto de Presupuesto General del Estado.

Artículo 18. El Pleno del Tribunal de Cuentas dictará las reglamentaciones concernientes a su régimen interior.

Capítulo III

Fiscalía de Cuentas

Artículo 19. Se crea la Fiscalía de Cuentas con sede en la ciudad de Panamá, la que ejercerá sus funciones en todo el territorio de la República. Esta Fiscalía estará a cargo de un Fiscal de Cuentas, quien tendrá un suplente y será asistido por un Secretario General y los servidores públicos que se requieran para el desempeño de sus atribuciones.

Artículo 20. Para ocupar el cargo de Fiscal de Cuentas se debe cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado del Tribunal de Cuentas. El suplente debe cumplir con iguales requisitos.

Artículo 21. El Fiscal de Cuentas será nombrado por el Órgano Ejecutivo para un periodo de diez años, sujeto a la ratificación del Órgano Legislativo. El suplente será nombrado de la misma forma que el Fiscal de Cuentas y para el mismo periodo.

Artículo 22. El Secretario General de la Fiscalía de Cuentas será nombrado por el Fiscal de Cuentas y deberá cumplir los mismos requisitos que se exigen para ser Secretario General de la Corte Suprema de Justicia. El personal subalterno para el funcionamiento de la Fiscalía de Cuentas también será designado por el Fiscal de Cuentas.

Artículo 23. El Secretario General y los servidores públicos subalternos de la Fiscalía de Cuentas gozarán de los mismos derechos y prerrogativas, y tendrán los mismos deberes, responsabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del Tribunal de Cuentas.

Artículo 24. El Fiscal de Cuentas solo podrá ser suspendido o removido de su cargo por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y le son aplicables los artículos 205, 208, 210, 211, 212, 213 y 216 de la Constitución Política.

Artículo 25. El Secretario General y los servidores públicos subalternos de la Fiscalía de Cuentas serán suspendidos o removidos del ejercicio de sus cargos por el Fiscal de Cuentas por la comisión de delito o falta grave, de conformidad con el reglamento que adopte la Fiscalía.

Artículo 26. Corresponderá al Fiscal de Cuentas el ejercicio de la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones:

1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
2. Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos.
3. Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando sea necesario, la ampliación o la complementación del examen, del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.

- 4 Remitir al Tribunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de Derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende.
- 5 Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas.
- 6 Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas.
- 7 Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.
- 8 Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley.
- 9 Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos.

Título II

Medidas cautelares

Artículo 27. Para evitar que los efectos del proceso de cuentas sean ilusorios, el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares, en cualquier momento, a petición motivada del Fiscal de Cuentas, durante la etapa de investigación, o de oficio durante la etapa intermedia o plenaria.

Estas medidas cautelares podrán ser decretadas:

- 1 Sobre todo o parte del patrimonio de las personas investigadas o procesadas.
- 2 Sobre los bienes respecto de los cuales, a pesar de que no figuren como parte del patrimonio del investigado o procesado, existan indicios de los cuales se deduzca que provienen de manera directa o indirecta de bienes, fondos o valores sustraídos indebidamente del patrimonio del Estado.

Artículo 28. Las personas investigadas o procesadas, al igual que las personas que resulten afectadas por las medidas cautelares, en cualquier momento del proceso de cuentas y hasta que sea dictada la Resolución de Cargos o Descargos, podrán solicitar mediante incidente al Tribunal de Cuentas el levantamiento de las medidas cautelares dictadas. Para resolver el mérito de la petición, este Tribunal podrá requerir al Fiscal de Cuentas que le remita el expediente que contiene la investigación que realiza.

Artículo 29. El Fiscal de Cuentas está facultado para formular solicitud, debidamente motivada y por causa justificada, al Tribunal de Cuentas sobre el levantamiento de las medidas cautelares.

Artículo 30. El Tribunal de Cuentas podrá decretar, de oficio, el levantamiento de las medidas cautelares si considera que existe causa justificada para ello. Esta resolución solamente admite el recurso de reconsideración.

Artículo 31. El Pleno del Tribunal de Cuentas decidirá sobre la solicitud o el incidente de levantamiento de las medidas cautelares mediante resolución motivada.

Artículo 32. En lo que resulte aplicable a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal de Cuentas, regirán las disposiciones contenidas en el Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto a los principios, las formalidades, las sustituciones o el levantamiento.

Artículo 33. Las medidas cautelares adoptadas por la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, tendrán que declinarse dentro del término de cinco meses, contado desde su adopción, ante el Tribunal de Cuentas.

Título III **Prescripción**

Artículo 34. La acción de cuentas prescribe en un plazo de diez años. Este plazo comenzará a contarse desde el momento en que ocurran los hechos que constituyen la lesión patrimonial en contra del Estado.

Artículo 35. La prescripción de la acción de cuentas puede promoverse como excepción ante el Tribunal de Cuentas en cualquier momento.

Esta excepción es de previo y especial pronunciamiento.

Artículo 36. El plazo de la prescripción de la acción de cuentas se interrumpirá por las causas siguientes:

- 1 La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República, o
- 2 La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.

Título IV **Proceso de Cuentas**

Capítulo I **Fase de Investigación**

Artículo 37. El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas.

Recibidos los reparos, el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal de Cuentas, quien mediante resolución motivada declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas, las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

Artículo 38. El Fiscal de Cuentas citará a los empleados de manejo, a los agentes de manejo, a los servidores públicos, a los ex servidores públicos, a los particulares o a los representantes legales y directivos de las sociedades anónimas posiblemente involucrados para que rindan una declaración, sin apremio ni juramento, sobre los hechos investigados, para que proporcionen los elementos de juicio o los documentos que estimen convenientes o aduzcan testimonios para esclarecer tales hechos.

Cuando los involucrados no dispongan de los documentos u otros elementos probatorios escritos, podrán indicar la entidad pública o privada en donde reposan, para que el Fiscal de Cuentas los solicite. Los propios involucrados podrán solicitar directamente a la entidad correspondiente tales documentos o elementos probatorios para presentarlos ante el Fiscal de Cuentas, y esta deberá entregarlos al solicitante en un término no mayor de cinco días.

Artículo 39. La persona que sea mencionada como vinculada a una lesión patrimonial tiene el derecho de defenderse y de ser oída desde el inicio de las investigaciones, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 40. Cuando un involucrado implique en su declaración a un tercero o cuando del texto de esta se le deduzcan cargos, el Fiscal de Cuentas requerirá a dicho involucrado que la declaración sea rendida bajo la gravedad del juramento.

Artículo 41. El Fiscal de Cuentas podrá recabar documentos públicos o privados, requerir informes, interrogar a testigos, hacer careos, realizar inspecciones o reconstrucciones, practicar peritajes o cualquier otra prueba lícita con el objeto de determinar la existencia de la lesión patrimonial causada al Estado y su monto, la identidad de los involucrados y su grado de responsabilidad.

En caso de ser necesario practicar diligencia de allanamiento, esta será decretada por el Tribunal de Cuentas.

Artículo 42. Los servidores públicos y las personas naturales y jurídicas tienen el deber de proporcionar copias, documentos, informes, datos y demás informaciones que solicite el Fiscal de Cuentas, en el cumplimiento de sus obligaciones. Este funcionario podrá imponer a las personas que incumplan injustificadamente este deber las sanciones que establezca el Código Judicial en estas situaciones.

Artículo 43. El Fiscal de Cuentas podrá exigir la información a cualquier funcionario o servidor público y a personas naturales o jurídicas, quienes están obligados a colaborar con la investigación dentro del marco de sus funciones y a cumplir las solicitudes y pedidos de informes que se realizan conforme a la ley

El Fiscal también podrá requerir información a las instituciones bancarias, públicas y privadas, incluyendo información relativa a cuentas cifradas, cuando considere que dicha información sea relevante para la investigación

Podrá, además, disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar los lugares donde se investigue una lesión patrimonial para evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales

Artículo 44. Si de las pruebas evacuadas resulta que no hay lesión patrimonial en contra del Estado, el Fiscal de Cuentas deberá solicitar, en su debida oportunidad, al Tribunal de Cuentas que así sea declarado

Artículo 45. En un término de cuatro meses, contado a partir de la fecha del inicio de la investigación, o de seis meses si hay varios involucrados, el Fiscal de Cuentas remitirá al Tribunal de Cuentas el expediente con su Vista Fiscal.

En caso de que la investigación no sea concluida en el periodo indicado, el expediente debe ser remitido al Tribunal de Cuentas, con el fin de que este decida sobre la necesidad de autorizar un término adicional, no mayor de dos meses, para que sea culminada

Artículo 46. La investigación que realiza el Fiscal de Cuentas y la Vista Fiscal tienen carácter reservado y solamente tendrán acceso a ellas las personas involucradas, sus apoderados judiciales o los pasantes autorizados por estos, los funcionarios de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público o del Órgano Judicial por razón de su cargo, los abogados en ejercicio, los estudiantes de Derecho o las personas autorizadas por el Fiscal o por el Secretario General con fines de docencia

Artículo 47. La Vista Fiscal elaborada por el Fiscal de Cuentas contendrá lo siguiente

- 1 La descripción clara y precisa de los hechos y de las circunstancias que dieron origen a la investigación de cuentas, con indicación de las fechas que comprende, la dependencia o el lugar en donde ocurrieron y la infracción presuntamente cometida, y con la exposición y cuantificación concreta de la lesión patrimonial causada al Estado.
- 2 Las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias investigadas
- 3 La identificación completa con los nombres, los apellidos, el número de cédula de identidad personal y demás generales de las personas a quienes se les pueda exigir

responsabilidad patrimonial, así como los cargos que desempeñan o hayan desempeñado en la entidad correspondiente, o su condición de persona natural o jurídica

En el caso de que sea persona jurídica, deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal y de sus directivos

- 4 La responsabilidad y el grado de esta que corresponde a la persona o las personas involucradas
- 5 Los fundamentos de Derecho que justifican la medida procesal recomendada.

Artículo 48. En la Vista Fiscal, el Fiscal de Cuentas, con base en el caudal probatorio, podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que se llame al investigado o a los investigados a responder por la lesión patrimonial imputada, o solicitar el cierre y archivo de la investigación o que cese el procedimiento contra cualquiera de las personas investigadas cuando hubiera motivo para ello

Artículo 49. El proceso de cuentas puede terminar con el acuerdo que logre el Fiscal de Cuentas con la persona investigada, siempre que esta restituya el monto de la lesión patrimonial. Dicho acuerdo deberá ser aprobado por el Tribunal de Cuentas, con lo cual quedará cerrado el proceso

Capítulo II

Fase Intermedia

Artículo 50. Remitidos el expediente y la Vista Fiscal al Tribunal de Cuentas, cualquiera de los investigados podrá presentar memorial, por medio de abogado, advirtiendo las fallas o los vicios de la investigación, oponiéndose a los fundamentos fácticos o jurídicos u objetando las conclusiones de dicha Vista Fiscal

Artículo 51. Dentro de los diez días hábiles después de haberse recibido el expediente y la Vista Fiscal, el Magistrado Sustanciador procederá a su revisión para determinar que se ha cumplido con la formalidad o se han observado los trámites exigidos por la ley y que no existen vicios que podrían causar la nulidad del proceso. De encontrarse fallas o vicios, se ordenará al Fiscal de Cuentas lo que sea procedente para su saneamiento, lo cual deberá realizarse en un término no mayor de quince días hábiles.

Artículo 52. De no encontrarse fallas o vicios, el Magistrado Sustanciador, fundado en las pruebas recabadas, elaborará un proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Pleno para calificar el mérito de la investigación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas podrá, dentro del término de quince días hábiles, adoptar alguna de las medidas siguientes

- 1 Ordenar, por una sola vez, la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación de cuentas cuando ello sea necesario para perfeccionar la investigación,

- 2 *Llamar a juicio a la persona o a las personas investigadas cuando existan razones fundadas para ello;*
- 3 *Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades investigadas sean infundadas, u*
- 4 *Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas cuando no se deduzca responsabilidad alguna.*

En caso de ordenarse la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación, el Fiscal de Cuentas contará con el término de un mes para cumplir con lo dispuesto por el Tribunal de Cuentas

Artículo 53. El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos que deberá contener los razonamientos de hecho y Derecho del Tribunal de Cuentas y el encausamiento dirigido a establecer la responsabilidad patrimonial del procesado o de los procesados

Artículo 54. La Resolución de Reparos, como mínimo, debe hacer una referencia clara y precisa a la investigación realizada y a su origen, al periodo examinado, la entidad o institución a que corresponda, la acción o la omisión que da lugar a los reparos, la identificación clara de las personas involucradas, con indicación de los nombres y los apellidos, el número de cédula de identidad personal, el cargo, las funciones y las demás generales, el grado de participación en la irregularidad detectada, la responsabilidad que se le imputa, la cuantía del daño, las medidas cautelares, si no hubieran sido decretadas; las normas legales o reglamentarias que han sido infringidas y la indicación del recurso que cabe en su contra.

Cuando la lesión patrimonial involucre a una persona jurídica, en esta Resolución deben aparecer todos los datos que permitan identificarla claramente, incluyendo su nombre o razón social, su domicilio y el nombre y el apellido de su representante legal, de sus directivos y de sus dignatarios

Artículo 55. La Resolución de Reparos se notificará personalmente al Fiscal de Cuentas y al procesado. Cuando se conozca el domicilio del procesado se harán las diligencias para su notificación personal. Si el interesado no se encontrara, se le fijará un edicto en puerta para que comparezca al proceso dentro del término de tres días. Vencido este término sin que hubiera comparecido al proceso, se realizará la notificación por edicto emplazatorio de acuerdo con las formalidades establecidas en el presente artículo.

En caso de que se desconozca el paradero del procesado, se publicará un edicto de notificación de dicha Resolución de Reparos por cinco días consecutivos en un diario de amplia circulación nacional. En este edicto se indicará la existencia y la naturaleza de la Resolución, se identificará al procesado con su nombre, su apellido y su número de cédula de identidad personal, y se le advertirá que dicha Resolución se tendrá por notificada a partir del día siguiente de la última publicación del edicto.

Artículo 56. Cuando se tenga certeza de que el procesado reside en el exterior y su paradero sea conocido por el Tribunal de Cuentas, este deberá intentar, en lugar de la publicación del edicto, su notificación mediante el auxilio de los conductos diplomáticos. La notificación se entenderá perfeccionada en este caso desde el momento en que el exhorto respectivo, debidamente diligenciado, reingrese al despacho del Tribunal de Cuentas.

Artículo 57. Toda resolución distinta a la prevista en el artículo 55, que deba proferirse, se notificará por edicto que será fijado, al día siguiente de haberse dictado, en lugar visible del Tribunal de Cuentas por un término de dos días hábiles y se enviará por fax o correo electrónico a la dirección suministrada por el apoderado judicial. La notificación se entenderá hecha a partir del momento de la desfijación del edicto.

Artículo 58. Cuando la notificación de la Resolución de Reparos se hubiera realizado mediante edicto y el procesado no compareciera al proceso dentro del término de diez días, contado a partir del día siguiente de la última publicación en un diario de amplia circulación nacional, el Tribunal de Cuentas le nombrará un defensor de ausente, quien seguirá la causa hasta su conclusión, salvo que renuncie por causa justificada o sea removido. La remuneración del defensor será pagada por el Estado, que deberá proveer los fondos correspondientes en el Presupuesto General del Estado.

Artículo 59. En el caso de nombramiento del defensor de ausente, los términos correspondientes del proceso de cuentas comenzarán a regir desde el día siguiente de la fecha de su toma de posesión.

Artículo 60. En contra de la Resolución de Reparos cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su notificación. El Tribunal de Cuentas debe decidir este recurso de reconsideración en un término no mayor de quince días hábiles.

Toda intervención o recurso de los procesados deberá realizarse o interponerse por conducto de apoderado judicial.

Artículo 61. La Resolución de Reparos queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados, o tres días hábiles después de haberse notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración.

Capítulo III **Plenario**

Sección 1ª **Disposiciones Generales**

Artículo 62. Las gestiones y las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Cuentas se harán en papel simple

Artículo 63. Los impedimentos y las recusaciones serán resueltos por el resto de los Magistrados del Tribunal de Cuentas, y si hubiera necesidad de dirimencia se llamará al primer suplente de los magistrados disponibles en orden alfabético. Los impedimentos y las recusaciones del Fiscal de Cuentas serán de conocimiento del Pleno del Tribunal de Cuentas

Artículo 64. Los procesos que adelante el Tribunal de Cuentas serán reservados y los resultados de estos se informarán a la institución pública afectada y a la Contraloría General de la República

Artículo 65. Las Resoluciones de Cargos o Descargos dictadas por el Tribunal de Cuentas serán publicadas periódicamente en un Registro Oficial.

Artículo 66. Las dudas o los vacíos del proceso de cuentas se suplirán con las disposiciones de la Ley 38 de 2000 o las disposiciones procesales que sean aplicables, según el caso, siempre que sean acordes a la naturaleza del proceso de cuentas

Sección 2ª **Proceso**

Artículo 67. Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro periodos, así

- 1 El primer periodo, de cinco días hábiles improrrogables, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados propongan todas las pruebas que consideren convenientes,
- 2 El segundo periodo, de cinco días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día hábil siguiente al día en que se venció el primer periodo, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados aporten contrapruebas;
- 3 El tercer periodo, de tres días hábiles improrrogables, que empieza a correr desde el día siguiente al día en que venció el segundo periodo, para que el Fiscal de Cuentas y los procesados objeten las pruebas y las contrapruebas, y
- 4 El cuarto periodo, de treinta días hábiles, para practicar las pruebas. Por causa justificada, de oficio o a petición del Fiscal de Cuentas o de cualquier procesado, el Tribunal de Cuentas podrá conceder un periodo adicional para la práctica de las pruebas.

Los tres primeros periodos de la etapa probatoria no requieren de resolución del Tribunal de Cuentas

Artículo 68. Concluido el tercer periodo, el Tribunal de Cuentas, en un término de cinco días, mediante resolución irrecurrible, deberá decidir sobre la admisión o el rechazo de las pruebas e igualmente ordenar la práctica de las pruebas a que haya lugar

Artículo 69. Vencido el término para la práctica de las pruebas y hasta que se dicte la resolución que decide la causa, el Fiscal de Cuentas y los procesados, sin necesidad de resolución alguna, pueden presentar por escrito sus alegatos ante el Tribunal de Cuentas

Artículo 70. El Tribunal de Cuentas, antes de dictar la resolución que decida la causa, mediante auto para mejor proveer, podrá practicar las pruebas que sean necesarias para aclarar las dudas razonables, esclarecer aspectos oscuros y establecer la verdad material.

Artículo 71. Las pruebas presentadas por el Fiscal de Cuentas o por los procesados, así como las practicadas de oficio, serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica.

Artículo 72. El Pleno del Tribunal de Cuentas, luego de verificar que no existe ninguna falla o ningún vicio que pudiera producir la nulidad del proceso, debe proferir la resolución que decida la causa en un término de treinta días y con base en las pruebas que reposen en el expediente.

La resolución del Tribunal de Cuentas que decida la causa podrá ser:

- 1 Resolución de Cargos, cuando implique la condena o declaratoria de la responsabilidad patrimonial del involucrado o de los involucrados
- 2 Resolución de Descargos, cuando implique la absolución o inexistencia de la responsabilidad de los involucrados.

Artículo 73. La parte motiva de la resolución que decida la causa contendrá, además de la información descrita en los numerales 1 y 3 del artículo 47 de la presente Ley, lo siguiente

- 1 La declaración de que se han cumplido todas las formalidades procesales.
- 2 La apreciación completa de las pruebas y de las diligencias y pruebas practicadas para determinar la veracidad de los hechos y las circunstancias alegados en el proceso de cuentas
- 3 La responsabilidad de la persona o las personas procesadas y su grado de participación. En el caso de que de la apreciación de las pruebas se establezca que alguno de los procesados no es responsable de la lesión patrimonial que se juzga, así debe declararlo el Tribunal de Cuentas con los correspondientes descargos
- 4 Los fundamentos de Derecho que justifican la decisión del Tribunal de Cuentas

Artículo 74. La parte dispositiva de la resolución que decide la causa contendrá la decisión que se adopte, la indicación del recurso que se puede interponer en su contra, el destino de las medidas cautelares y la mención de las disposiciones legales, reglamentarias o de la organización interna de la entidad que fueron analizadas en la parte motiva.

Artículo 75. La cuantía de la condena no será nunca inferior al daño o al menoscabo que haya recibido el Estado en su patrimonio y se incrementará con un interés mensual no mayor del uno por ciento (1%), que se calculará desde la fecha en que ocurrieron los hechos

Artículo 76. La resolución que decida la causa debe notificarse personalmente al Fiscal de Cuentas, al apoderado judicial de cada uno de los procesados y al defensor de ausente, si lo hubiera

Sección 3ª

Audiencia

Artículo 77. El procesado puede solicitar que el proceso sea oral. La solicitud deberá presentarse dentro del término de tres días siguientes a la notificación de la Resolución de Reparos

Recibida la petición, el Tribunal de Cuentas convocará a las partes a audiencia y designará a un Magistrado Sustanciador que presidirá la audiencia.

En la audiencia oral tendrá lugar la lectura de la Vista Fiscal y de la Resolución de Reparos, así como la práctica de las pruebas. Cumplido lo anterior, se concederá un periodo de hasta treinta minutos a las partes para presentar sus alegatos.

El Tribunal dictará sentencia en el término previsto en el artículo 72 de esta Ley.

El reglamento de funcionamiento del Tribunal de Cuentas regulará el desarrollo de la audiencia oral en los aspectos no previstos en este artículo.

Sección 4ª

Recursos

Artículo 78. En contra de la resolución que decide la causa podrá interponerse el recurso de reconsideración dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación.

El Tribunal de Cuentas dará traslado a la contraparte por un término de tres días hábiles y, una vez vencido este término, deberá decidir el recurso de reconsideración en un término no mayor de veinte días hábiles

Artículo 79. La resolución que decide la causa queda ejecutoriada tres días hábiles después de su notificación al Fiscal de Cuentas y a los procesados, o tres días hábiles después de haberse

notificado la resolución mediante la cual el Tribunal de Cuentas decida el recurso de reconsideración

La resolución que decide la causa debidamente ejecutoriada pone fin a la actividad de la Jurisdicción de Cuentas

Sección 5ª **Tipos de Responsabilidad**

Artículo 80. Se establecen los siguientes tipos de responsabilidad patrimonial.

1. *Responsabilidad directa* Es la que recae sobre la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos por razón de sus acciones u omisiones
2. *Responsabilidad principal* Es la que obliga, en primer lugar, a la persona que reciba, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado
3. *Responsabilidad solidaria.* Es aquella en virtud de la cual dos o más personas que reciban, recauden, manejen, administren, cuiden, custodien, controlen, distribuyan, inviertan, aprueben, autoricen, paguen o fiscalicen fondos o bienes públicos están obligadas solidariamente a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado.
4. *Responsabilidad subsidiaria.* Es aquella en virtud de la cual la persona que recibe, recaude, maneje, administre, cuide, custodie, controle, distribuya, invierta, autorice, apruebe, pague o fiscalice fondos o bienes públicos queda obligada a resarcir la lesión patrimonial causada al Estado por razón de que haya actuado con negligencia grave o haya permitido la lesión

Artículo 81. La responsabilidad patrimonial persigue los bienes de la persona declarada responsable en todo momento, incluso dentro de cualquier proceso judicial hasta tanto hayan sido adjudicados definitivamente a terceros dentro de este. En estos casos, la responsabilidad patrimonial ascenderá hasta la parte que cubra el importe líquido y los intereses de la condena del Tribunal de Cuentas

Sección 6ª **Acción Contencioso-administrativa**

Artículo 82. La Resolución de Cargos o de Descargos dictada por el Tribunal de Cuentas podrá ser demandada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción contencioso-administrativa que corresponda.

En los procesos contencioso-administrativos de nulidad se notificará a la persona favorecida con la resolución del Tribunal de Cuentas de la providencia que admita la acción

Artículo 83. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia podrá declarar la legalidad o la ilegalidad de la Resolución de Descargos. Si declara su ilegalidad, debe establecer la responsabilidad que le corresponde al procesado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley

Sección 7ª **Ejecución de la Sentencia**

Artículo 84. Después de dos meses de ejecutoriada la Resolución de Cargos, o su acto confirmatorio, el Tribunal de Cuentas remitirá copia de esta, al igual que la de las medidas cautelares dictadas, a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante los trámites del proceso por cobro coactivo

Artículo 85. En el proceso por cobro coactivo no se podrán alegar excepciones que se funden en hechos anteriores a la fecha en que se dictó la respectiva Resolución de Cargos, salvo que se alegue una restitución ya realizada al Estado, que no hubiera sido reconocida en la mencionada resolución.

Artículo 86. Cuando sea procedente ejecutar la resolución en el exterior, se le enviará copia autenticada al Ministro de Relaciones Exteriores para que, por los conductos diplomáticos, inicie los trámites dirigidos a tal propósito en cada uno de los países en donde la persona condenada por la lesión patrimonial en contra del Estado panameño tenga bienes a su nombre o a nombre de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se hayan traspasado bienes para encubrir su origen y su titularidad

Artículo 87. Una vez ejecutada la Resolución de Cargos, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas informará al Tribunal de Cuentas los resultados del proceso de ejecución.

Título V **Disposiciones Adicionales**

Artículo 88. El artículo 1 de la Ley 32 de 1984 queda así

Artículo 1. La Contraloría General de la República es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos

La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional, prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional

Artículo 89. El artículo 9 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 9. La estabilidad de los servidores de la Contraloría estará condicionada a la idoneidad, lealtad, antigüedad y moralidad del servicio público. Quien haya laborado en la Contraloría, a satisfacción, durante un mínimo de cinco años, gozará de estabilidad y no podrá ser cesado más que por causas establecidas en la Ley o en el Reglamento Interno, debidamente comprobadas. Para los efectos de esta disposición, se computarán los servicios prestados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley.

Para determinar la situación de estabilidad de sus servidores, la Contraloría realizará un examen del estado de estos y expedirá los certificados de estabilidad respectivos a los que cumplan con los requisitos legales, dentro de seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley.

Artículo 90. El artículo 17 de la Ley 32 de 1984 queda así:

Artículo 17. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que esta, mediante reglamento, determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren, por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas.

Para los fines de esta Ley, la condición de empleado de manejo alcanza, además, a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultado por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencia del Estado o empresa estatal.

Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de esta.

Artículo 91. Se adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 1984, así:

Artículo 83-A. Cuando los funcionarios de la Contraloría General de la República sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con esta Ley y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones, tendrán derecho a que la institución les cubra los gastos y las costas que sean necesarios para su defensa.

El amparo institucional a que se refiere este artículo se aplicará a dichos funcionarios por actos realizados en el ejercicio de sus cargos, aun después de haber cesado en sus funciones.

En caso de que el funcionario resulte responsable del acto o hecho que se le imputa, deberá reembolsar a la Contraloría los gastos en que esta incurrió para su defensa

La Contraloría se subrogará en los derechos del demandado o denunciado para la recuperación de los gastos y las costas.

La Contraloría establecerá y proveerá lo necesario para el fiel cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo

Artículo 92. Se adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 1999, así

Artículo 3-A. La Contraloría General del República podrá ordenar, en cualquier momento, al servidor público declarante que aclare, modifique o adicione su declaración a efectos de cumplir adecuadamente con lo establecido en el artículo 2 de la presente Ley

Título VI Disposiciones Finales

Sección 1ª Transitorias

Artículo 93 (transitorio). Los primeros Magistrados del Tribunal de Cuentas y sus suplentes serán nombrados de la forma siguiente el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Judicial, para un periodo de seis años; el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Ejecutivo, para un periodo de ocho años, y el Magistrado y su suplente designados por el Órgano Legislativo, para un periodo de diez años

Artículo 94 (transitorio). El presupuesto, los bienes y los equipos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República pasarán a formar parte del Tribunal de Cuentas.

Los servidores públicos de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial formarán parte del Tribunal de Cuentas y gozarán de los mismos derechos que tienen, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, los servidores públicos de la Contraloría General de la República, especialmente de los derechos de estabilidad en el cargo, sobresueldo bianual por méritos y bonificación por retiro debido a la pensión de retiro por vejez

Sección 2ª Finales

Artículo 95. Los procesos patrimoniales que se encuentren en trámite ante la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, al momento de entrar en vigencia la presente Ley, pasarán al conocimiento del Tribunal de Cuentas, pero los términos que hayan empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estén iniciadas se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación.

Artículo 96. Los procesos de enriquecimiento injustificado que se inicien después de la entrada en vigencia de la presente Ley serán de competencia de la Contraloría General de la República.

El proceso administrativo por enriquecimiento injustificado es independiente del proceso por enriquecimiento injustificado que se tramita en la jurisdicción penal.

Artículo 97. Las disposiciones de la Ley 15 de 2008, Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales, serán aplicables en lo que sea pertinente al proceso de cuentas regulado en la presente Ley.

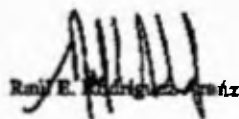
Artículo 98. Esta Ley modifica los artículos 1, 9 y 17 y adiciona el artículo 83-A a la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984; adiciona el artículo 3-A a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 y deroga el Decreto de Gabinete 36 de 10 de febrero de 1990, el Decreto 65 de 23 de marzo de 1990, así como el numeral 14 del artículo 11 y los artículos 32, 33, 34, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984.

Artículo 99. Esta Ley comenzará a regir desde el 15 de enero de 2009, excepto los artículos 7 y 93 que comenzarán a regir desde la promulgación de la presente Ley.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

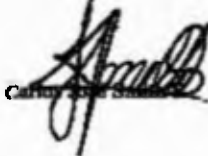
Proyecto 409 de 2008 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 28 días del mes de octubre del año dos mil ocho.

El Presidente,



Raúl E. Arias

El Secretario General,



Carlos J. Rodríguez

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 14 DE noviembre DE 2008.



MARTÍN TORRIJOS ESPINO
Presidente de la República



DILIO ARCIA TORRES
Ministro de la Presidencia